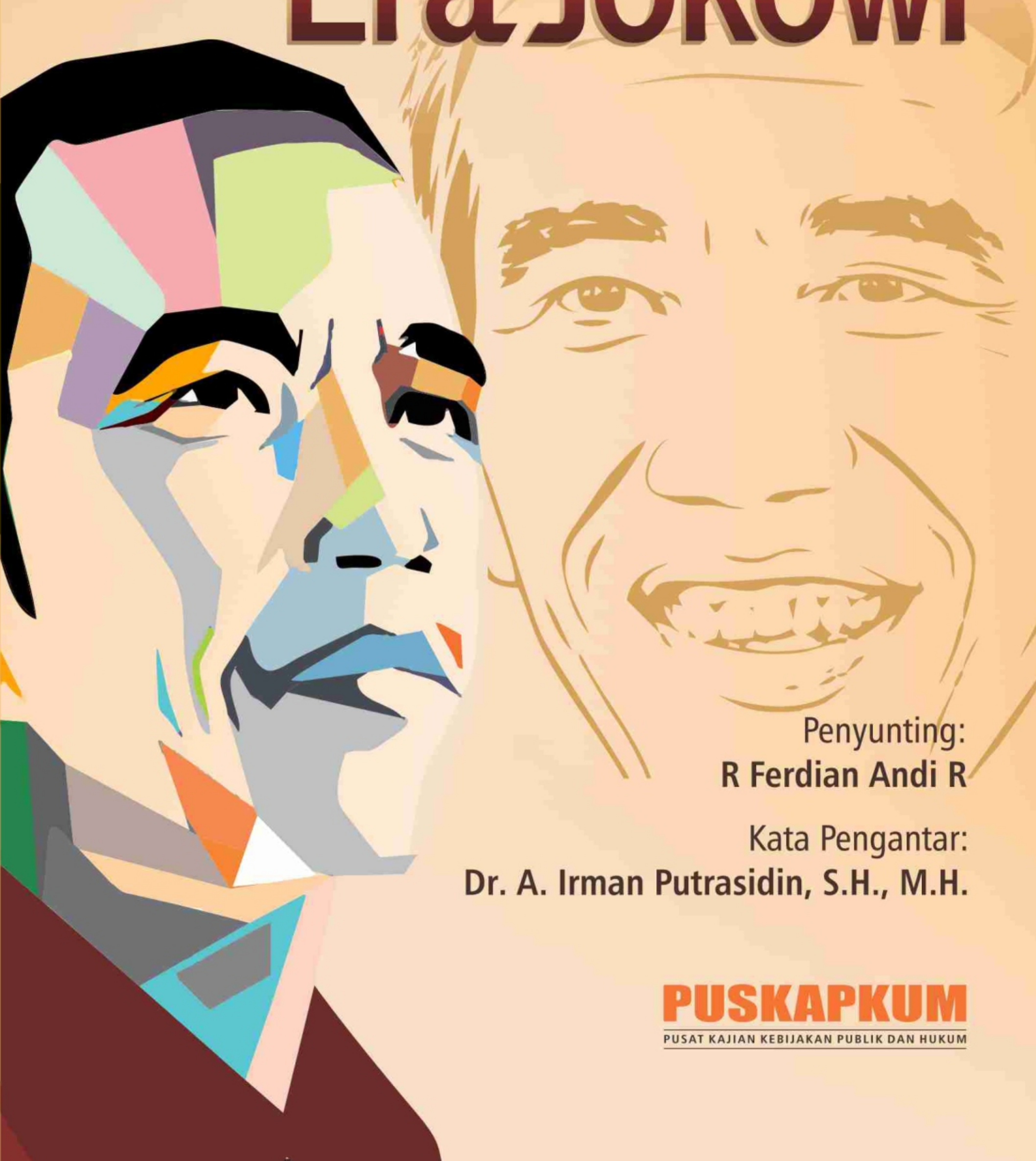
Politik Hukum Era Jokowi



Penyunting:
R Ferdian Andi R

Kata Pengantar:
Dr. A. Irman Putrasidin, S.H., M.H.

PUSKAPKUM
PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN HUKUM

PUSKAPKUM

PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN HUKUM

Politik Hukum Era Jokowi

Penyunting: **R Ferdian Andi R**
Kata Pengantar: **Dr. A. Irmanputra Sidin, S.H., M.H.**

PUSKAPKUM
PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN HUKUM

POLITIK HUKUM ERA JOKOWI

Cetakan Kedua, Desember 2019
ISBN : 978-623-90425-0-9

Penyunting : **R Ferdian Andi R**

Penulis : Afifi, Heru Siswanto, Indra L Nainggolan, Mei Susanto, Ndaru Satrio, Nina Zainab, Panti Rahayu, Rahmat Saputra, Rama Dhianty, R Ferdian Andi R, Ridho Oktofan, Widya Sari Putri

Desain Sampul dan Tata Letak : Waris Hendra (wawa)

Penerbit : PUSKAPKUM

Alamat Redaksi : Cluster Sudimara Jombang
Jl Betawi No 15 Jombang Ciputat
Tangerang Selatan

Email: info@puskapkum.org
Website: www.puskapkum.org
[twitter]: @puskapkum [Facebook]: Puskapkum
[Instagram]: Puskapkum [Youtube]: Puskapkum
WhatsApp: 0811-9898-56

Copyright © 2019 Puskapkum
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Pengantar Penerbit

Buku yang berada di tangan pembaca ini merupakan kumpulan tulisan dari sejumlah akademisi dan mahasiswa yang ditulis dalam kurun waktu empat setengah tahun terakhir ini. Tulisan kolaborasi ini diharapkan dapat menjadi langkah baik untuk mengukuhkan tradisi meneliti dan menulis di lingkungan akademik.

Tulisan bertemakan seputar dinamika hukum dalam kurun era Presiden Joko Widodo 2014-2019 ini yang melatarbelakangi judul buku ini "Politik Hukum Era Jokowi". Materi tulisan yang tertuang dalam buku ini cukup variatif dan kompleks, tentu berdasarkan dinamika yang terjadi saat tulisan ditulis oleh penulis.

Saat tulisan ditulis, setidaknya isu tersebut menjadi perhatian publik. Dengan kata lain, setiap tulisan yang ada dalam buku ini, pada masanya pernah menjadi tren topik pembicaraan di tengah-tengah masyarakat. Di poin inilah letak kekuatan buku ini. Buku ini dapat juga disebut sebagai dokumentasi terhadap topik percakapan yang menjadi perhatian publik.

Sejumlah ide tertuang di tujuh bab yang ada dalam buku ini. Seperti Bab I yang fokus membahas mengenai reformasi legislasi, Bab II membahas mengenai reformasi lembaga parlemen selama empat tahun terakhir ini, Bab III membahas mengenai pemberantasan korupsi, Bab IV membahas dinamika pelaksanaan otonomi daerah, Bab V membahas mengenai reformasi partai politik dan Pemilu, Bab VI mengenai perjalanan reformasi lembaga peradilan serta bab VII membahas mengenai supremasi hukum dan HAM.

Bukan perkara mudah untuk membuat satu bab dalam tulisan yang beragam. Karena memang masing-masing tulisan berdiri sendiri, tidak memiliki korelasi satu tulisan dengan tulisan lainnya. Namun, pembagian bab ini dilakukan untuk mengklasifikasi tema dan ide tulisan. Setidaknya, setiap tulisan di suatu bab memiliki benang merah ide dan gagasan terhadap topik persoalan.

Kendati buku bunga rampai, bukan berarti tulisan dalam buku ini mengabaikan kaidah dalam penulisan ilmiah. Referensi ilmiah menjadi rujukan setiap penulis dalam menuangkan idenya melalui tulisan. Oleh karenanya, di bagian akhir, kami sertakan daftar pustaka sebagai informasi bagi pembaca terkait rujukan yang dibaca oleh setiap penulis dalam menulis gagasannya.

Mayoritas tulisan yang terdapat dalam buku ini pernah dimuat di sejumlah media massa baik cetak maupun online. Selain itu ada pula tulisan yang telah dimuat di web puskapkum. Penerbit menyampaikan terima kasih ke sejumlah media massa yang telah memuat tulisan-tulisan yang dikumpulkan dalam buku ini seperti Koran Sindo, Koran Pikiran Rakyat, Koran Jakarta, Koran Kontan, Koran Bisnis Indonesia, Koran Jawa Pos, INILAHKORAN, Koran Harian Nasional, Suara Karya, detik.com, majalah BAWASLU, serta NU Online.

Kami ucapkan terima kasih tak terhingga kepada Dr. A. Irman Putrasidin, S.H., M.H. yang berkenan menghantarkan buku ini melalui kata pengantar yang menjadikan buku ini lebih bermakna. Tak lupa penghaturan yang sama ditujukan kepada Prof. Susi Dwi Harjanti, S.H., LL.M, Ph.D. (Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran), Tetsu Konishi, Ph.D (*Associate Professor Osaka University of Economics and Law, Japan*) serta Uchok Sky Khadafy (*Center for Budget Analysis*) yang berkenan memberikan dukungan berupa *endrosment* dalam buku ini.

Akhirnya, kami hantarkan buku ini kepada pembaca, kritik dan masukan kami nantikan. Semoga ikhtiar kecil ini dapat mendorong semangat literasi. Salam literasi.

Penerbit

Kata Pengantar

Oleh:
Dr. A. Irmanputra Sidin, S.H., M.H.

Lain lubuk lain pula ikannya, itulah kiranya ungkapan yang tepat untuk menggambarkan buku yang hadir ditangan pembaca ini. Dari judul yang diangkatpun buku ini ingin menyampaikan pesan bahwa setiap pemerintahan, pasti memiliki "garis haluan" tersendiri dalam mengemas Negara, baik itu dari sisi politik hukum-nya, kebijakan, dan bahkan dari segi cara memerintahnya. Pesan buku ini bahwa Politik Hukum Era Jokowi ini, tentu berbeda dari politik hukum pada pemerintahan sebelumnya.

Berbicara soal Politik Hukum, sederhananya dalam konteks ini ialah kita berbicara terkait dengan bagaimana Negara menentukan pilihan mengenai tujuan dengan cara-cara yang akan dipakai untuk mencapai tujuan dari hukum itu sendiri. Dengan kata lain, kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Cita-cita negara dapat kita lihat dalam pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah

darah Indonensia, memajukan kesejahteraan umum, mecerdasakan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Bahwa apa yang terdapat dalam pembukaan itu, kemudian dijabarkan dalam bentuk pasal per pasal UUD 1945, lalu dioperasikan lebih lanjut ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya. Hal ini juga tidak terlepas dari penataan regulasi yang bermuara kepada keamanan, keadilan, kemanfaatan hingga kepastian. Bila regulasi ditata dengan baik, tentu regulasi itu tidak akan merugikan rakyat, apalagi membunuh rakyat. Justru ia berada pada posisi sebaliknya dan membuat nyaman rakyat untuk hidup tentram dan berdampingan. Karenanya politik hukum itu, ia tidak berdiri sendiri, namun tetap berpegangan teguh pada konstitusi. Di mana konstitusi merupakan dasar-dasar peradaban tertinggi sebuah bangsa. Dari peradaban tertinggi inilah pula yang kemudian menjadi acuan dalam proses bagaimana Negara menentukan masa depannya melalui orang-orang yang diberikan kuasa untuk mengelola Negara ini.

Dengan konsep pengelolaan Negara yang baik, maka saat itu pula politik hukum berjalan. Politik hukum yang sehat paling tidak ditandai dengan kebijakan hukum yang mampu melindungi dan mengakomodir nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Tapi hukum tidak digunakan untuk membungkam suara-suara atau tindakan rakyat yang berseberangan. Misalnya saja aksi saling lapor, merupakan prilaku yang kurang pas dalam konteks demokrasi sekarang, Sebab demokrasi itu merupakan keniscayaan dan "penghangat" bagi pemerintahan yang lalai terhadap tujuan bernegara.

Oleh karenanya itu, kedepan kita semua tentu menginginkan politik hukum yang semakin hari semakin membaik, tidak hanya sebatas retoris semata, namun faktual yang itu bersandar kepada nilai-nilai pengayoman dan mensejahterakan. Melalui politik hukum itu pula Negara bekerja. Pemerintah tidak boleh lelah, karena demokrasi

memang membutuhkan stamina yang tinggi.

Sebagai penutup, melalui buku, walapun ditulis dalam bentuk bunga rampai, buku ini menjadi dinamika sejarah politik hukum suatu pemerintahan, yang mana diketahui dan dihidangkan ke khalayak ramai, tak lain guna menuju jalan perbaikan ke depannya. Tentu hadirnya buku ini juga memberikan sumbangan yang besar bagi siapapun yang membacanya baik itu dari kalangan mahasiswa, pejabat Negara, politisi dan masyarakat umum, bahkan orang awam sekalipun, dan yang pasti akan memberikan inspirasi dan motivasi, guna pembangunan peradaban-peradaban politik hukum yang konstitusional di masa mendatang; Amien.

Daftar Isi

Pengantar Penerbit iii
Kata Pengantar Dr. A. Irmanputra Sidin, S.H., M.H. v
Daftar Isi viii

BAB I QUO VADIS REFORMASI LEGISLASI

1. Menanti Reformasi Legislasi Jokowi 1
2. Sengkarut Legislasi Eksekutif.. 6
3. Menyusun Regulasi Bervisi Disruptif 11
4. Mewaspadai Pembuatan UU Secara Kilat 16
5. Ide Penataan Regulasi Para Capres...................................... 20
6. Disrupsi Legislasi 26
7. Buruk Muka Regulasi Lima Hari Sekolah 31
8. Konstitusionalitas Pemotongan APBNP 2016 36
9. Mengatur Transportasi Online.. 41

BAB II PETA JALAN REFORMASI PARLEMEN

1. Akom dan Konsolidiasi Kelembagaan DPR 49
2. Kuasa Menguasai DPR 54
3. Urgensi Inovasi DPD RI 58
4. Menakar Urgensi Revisi UU MD3....................................... 63
5. Irasionalitas Penambahan Pimpinan MPR............................ 67
6. Mengoptimalkan Hak Budget Parlemen.............................. 72

7. Ujian Supremasi Etik Kasus Setya Novanto 76
8. Isu Seputar Anggaran 80

BAB III POLITIK PEMBERANTASAN KORUPSI

1. Membentuk Sistem Antikorupsi 87
2. Memutus Rantai Legislasi Rente 91
3. Politik Hukum Revisi UU KPK 96
4. Daulat Media Sosial dan Revisi UU KPK 100
5. Menguji Sistem Hukum Pilkada Tangkal Korupsi 105
6. Mengawal Kepala Daerah Baru Terbebas Korupsi 110
7. Menakar Efektivitas KPK Jakarta 115
8. Visi Pemberantasan Korupsi Para Capres 120

BAB IV DINAMIKA OTONOMI DAERAH

1. Meluruskan Otonomi Daerah 125
2. Melanggengkan Kepala Daerah dan Wakilnya 129
3. Mengakhiri Korupsi Kepala Daerah 134
4. Korupsi DPRD, Buruk Muka Pemerintahan Daerah 139
5. Reformulasi Pengawasan di Pemda 144
6. Saeni dan Polemik Perda Razia Warung 149
7. MoU Pengawasan Dana Desa 154
8. Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Berbasis Elektronik di Era 4.0 159

BAB V REFORMASI PARTAI POLITIK DAN PEMILU

1. Pemilu dan Peradaban Kita... 167
2. Mengatur Relawan Politik 170
3. Pembatasan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden 174
4. Mengatur Jabatan Ketua Umum Partai Politik 179
5. Memformat Ulang Kedudukan Mahkamah Partai Politik ... 183
6. Sengkarut Pencalegan Eks Koruptor 187
7.

8. Agama dan Kontetasi Pemilihan Presiden 193
9. Mengukuhkan Demokrasi Bermartabat 198

BAB VI REFORMASI LEMBAGA PERADILAN

1. Dilema Komisi Yudisial 207
2. Hakim Konstitusi "Negarawan" 216
3. Reformasi Rekrutmen Hakim MK 220

BAB VII SUPREMASI HUKUM DAN HAM

1. Membangun Sistem Hukum yang Berintegritas 227
2. Revisi UU Terorisme dan Jaminan HAM 232
3. Konstitusionalitas Pembatasan Remisi, Asimilasi dan Pembebasan Bersyarat 237
4. Jilbab, Konstitusi dan HAM 242
5. Purifikasi Industri Teknologi Finansial 246
6. Persekusi Wajah Buruk Adab Hukum 252
7. Mengkritisi Biaya *Top Up* Uang Elektronik 257
8. Pemberantasan Terorisme Berperspektif HAM 260
9. Quo Vadis KLHS dalam Proyek Strategis Nasional 264

Bahan Bacaan 269
Sumber Tulisan... 276
Profil Penulis 280

BAB

I

QUO VADIS REFORMASI LEGISLASI

"Praktik "kriminalisasi" acap muncul dari kegagalan dalam merespons kenyataan yang ada di masyarakat. Padahal, persoalan tersebut hanya karena tidak siapnya regulator dalam mengejar gerak jaman yang begitu dinamis dan cepat. Dari sini pula lahirlah keberjarakan antara regulasi dengan praktik yang muncul di masyarakat"

Tulisan
1

Menanti Reformasi Legislasi Jokowi

R Ferdian Andi R

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah telah menyepakati daftar program legislasi nasional (prolegnas) prioritas tahun 2017. Terdapat 49 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang disepakati masuk dalam daftar prolegnas prioritas tahun 2017. Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari pembentukan sistem hukum nasional, Prolegnas menjadi kunci untuk mewujudkan cita-cita reformasi hukum, yang belakangan digelorakan oleh pemerintah.

Salah satu agenda reformasi hukum yang disuarakan pemerintah di antaranya dengan melakukan reformasi di bidang legislasi. Dalam beberapa kesempatan, Presiden Joko Widodo juga menyuarakan agar DPR tidak perlu membentuk undang-undang (UU) yang menekankan kuantitas, namun lebih menekankan UU yang berkualitas.

Penataan regulasi dalam sistem hukum nasional memang menjadi kunci sekaligus dasar dalam menata sistem hukum di Indonesia. Sebagaimana disampaikan Lawrence M. Friedman (1975) bahwa *legal substance* menjadi unsur penting dalam pembangunan sistem hukum. Selain pula unsur lainnya yang tak kalah penting yakni *legal structure* dan *legal culture*.

Dalam konteks ketatanegaraan, kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan terletak pada legislatif dan eksekutif. Kedua lembaga tersebut secara bersama-sama untuk menyetujui pembentukan UU (pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Selain kedua lembaga tersebut secara bersama-sama dalam pembentukan UU, eksekutif juga memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Justru, dari ranah eksekutif ini secara kuantitas jauh lebih banyak ketimbang regulasi yang diproduksi DPR bersama Pemerintah.

Kewenangan eksekutif (*executive act*) dalam membentuk peraturan perundang-undangan sebenanrya juga tidak terlepas dari kewenangan atribusi dan delegasi baik oleh konstitusi maupun oleh UU. Sebut saja pembentukan peraturan pemerintah (PP), peraturan presiden (Perpres), termasuk peraturan pemerintah pengganti UU (Perppu).

Tidak sekadar itu, peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana disebut di Pasal 8 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kendati tidak masuk dalam hirarki dalam peraturan perundang-undangan juga masuk dalam kategori "peraturan perundang-undangan lainnya" seperti peraturan kementerian maupun peraturan yang diterbitkan oleh lembaga pemerintah non kementerian (LPNK).

Kementerian Hukum dan HAM melansir selama tahun 2016 (sampai Oktober lalu), jenis peraturan perundang-undangan yang berasal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) telah mencapai 1.470 peraturan perundang-undangan.

Setahun sebelumnya, jenis peraturan perundang-undangan jenis ini justru mencapai angka 2.070. Jumlah angka yang cukup fantastis. Meski harus digarisbawahi, angka-angka tersebut tidak terlepas dari pendelegasian peraturan perundang-undangan di atasnya.

Surplus Regulasi

Surplus regulasi yang saat ini menjadi perhatian serius pemerintah dengan melakukan deregulasi terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap menghambat kerja pemerintah. Seperti pada pertengahan tahun 2016 pemerintah telah membatalkan sebanyak 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah se-Indonesia. Sebelumnya, melalui belasan paket ekonomi yang dikeluarkan, pemerintah juga menderegulasi sejumlah aturan yang dinilai menghambat investasi.

Praktik *over regulation* yang telah berjalan cukup lama ini pada akhirnya menimbulkan gelembung regulasi (*bublle regulation*) yang merepotkan ruang gerak pemerintah. Atas nama menjalankan kebijakan pengelolaan pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, pemerintah dapat melakukan berbagai upaya untuk membuka ruang gerak (*freis ermessen*) dalam pengelolaan pemerintahan.

Melubernya regulasi dalam ruang kehidupan berbangsa dan bernegara kita tidak terlepas dari beberapa faktor. *Pertama* perencanaan program legislasi nasional (prolegnas) yang menargetkan kuantitas yang tinggi. Meskipun, seringnya perencanaan tidak berbanding lurus dengan realisasi UU yang ditargetkan. Di poin ini, posisi DPR dan pemerintah menjadi kunci dalam perencanaan prolegnas maupun pembahasan sebuah UU sebagaimana diatur dalam UU nomor 12 Tahun 2011. Dengan demikian, tidak tepat bila karut marut legislasi ini hanya dibebankan pada satu lembaga saja.

Kedua, dibukanya banyak ruang pendelegasian dalam norma peraturan perundang-undangan. Meski dapat dipahami, dibukanya ruang pendelegasian dalam norma di UU, salah satunya dimaksudkan agar turunan norma dalam UU lebih elastis berupa aturan pelaksana di bawahnya. Semakin banyak pendelegasian, maka semakin banyak pula aturan pelaksana yang dibentuk seperti peraturan pemerintah,

peraturan presiden, termasuk peraturan menteri dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Agenda reformasi legislasi di Indonesia dapat berjalan bila adanya kesadaran para perumus undang-undang (*law maker*) yakni DPR dan Presiden dalam merencanakan program legislasi sekaligus berpegang pada ketentuan normatif sebagaimana tertuang di Pasal 18 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memandu dalam penyusunan daftar Prolegnas di antaranya berpijak pada perintah UUD, perintah Tap MPR, perintah UU lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, RPJMN, RPJM, rencana kerja pemerintah dan DPR serta aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Meski dalam praktiknya, pembentukan sebuah UU dan sejenisnya juga tidak luput sebagai medium untuk poles citra oleh para pengusulnya.

Maka tidak perlu heran bila dalam satu bahasan tertentu terdapat dua pengajuan draft RUU yang berbeda dari fraksi yang berbeda. Seperti yang terjadi dalam RUU Lembaga Pendidikan Keagamaan yang diajukan Fraksi PPP DPR RI serta RUU Madrasah dan Pondok Pesantren diajukan oleh Fraksi Fraksi PKB DPR RI.

Menata Sistem Legislasi

Dalam menata regulasi di Indonesia yang paling elementer untuk segera dilakukan dengan meletakkan sistem legislasi di Indonesia. Keberadaan UU No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden No 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana No 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan serta UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sejatinya telah memberi basis bagi pembuat peraturan perundang-undangan.

Meski bila ditelisik, terdapat aturan turunan dari aturan tersebut yang sebenarnya menjadi kunci dalam penataan sistem legislasi di

Indonesia. Seperti ketentuan yang diatur di Pasal 188 ayat (1,2 dan 3) Perpres No 87 Tahun 2014 yang salah satunya mengamanatkan agar menteri hukum dan HAM menerbitkan peraturan menteri hukum dan HAM terkait dengan mekanisme konsultasi publik.

Konsultasi publik menjadi poin penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Terlebih menilik draf Permenkumham tentang Konsultasi Publik sebenarnya telah diatur sedemikian rupa tentang mekanisme partisipasi masyarakat pembentukan peraturan perundang-undangan. Signifikansi dari konsultasi publik ini di antaranya agar peraturan berjalan efektif dan efesien serta terdapatnya transparansi di sektor kebijakan publik. Sayangnya, draf Permenkumham tersebut tak kunjung disahkan oleh Menkumham.

Poin penting yang juga harus digarisbawahi dalam draf tersebut yakni adanya mekanisme *Regulatory Impact Assessment (RIA)* atau analisis dampak penerapan peraturan perundang-undangan. Penerapan mekanisme konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan setidaknya ada upaya nyata untuk mempersempit terbitnya regulasi yang tak memiliki daya guna bagi publik. Bila kita konsisten menerapkan ini, diyakini dapat mengurangi lemak regulasi yang memang tidak menyehatkan.

Tulisan
2

Sengkarut Legislasi Eksekutif

R Ferdian Andi R

Sejumlah pekerjaan rumah pemerintah dalam penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan pelaksana Undang-Undang (UU) telah menjadi masalah serius dalam urusan legislasi eksekutif. Lambatnya penyusunan PP ini akan memberi dampak soal efektivitas sebuah UU.

Sebut saja soal keberadaan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Jaminan Produk Halal (JPH) yang meleset dari target pemerintah. Padahal berbagai norma turunan di UU No 33 Tahun 2017 ini menjadi kunci pelaksanaan regulasi ini. Sejumlah norma yang membutuhkan aturan pelaksana seperti soal biaya sertifikasi, lembaga pemeriksa halal (LPH) termasuk soal eksistensi Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJH) yang telah dibentuk sejak setahun lalu itu.

Contoh lainnya keberadaan Peraturan Pelaksana (PP) sebagai penjabaran lebih detail pelaksanaan UU No 33 Tahun 2009 tentang Perfilman juga tak kunjung diterbitkan. Bahkan, DPR melalui Panitia Kerja Perfilman, salah satu hasil kesimpulan panja tersebut mendorong pemerintah agar segera menerbitkan PP mengenai perfilman. Tentu masih terdapat UU lainnya yang hingga saat ini masih terkendala dalam urusan peraturan pelaksana ini.

Dalam konteks penerbitan peraturan pemerintah termasuk di dalamnya keputusan tata usaha negara (KTUN) yang berkarakter *beschikking* merupakan kewenangan legislasi yang melekat pada diri eksekutif yang bersumber dari *delegasian* maupun yang bersumber dari kewenangan bebas (*freis ermesson*). Karakter legislasi model ini merupakan bagian dari *legislasi mandiri*, yang dalam pembentukannya tanpa melibatkan pihak legislatif.

Penjabaran mengenai pembagian struktur pembentuk norma hukum penting dikemukakan, lantaran belakangan persoalan yang muncul di tengah masyarakat soal kewenangan legislasi yang dimiliki pemerintah kerap berjalan tidak maksimal. Legislasi yang bersumber dari kewenangan atribusi maupun delegasi seringnya lambat dieksekusi. Implikasinya, efektivitas suatu UU sulit dilaksanakan.

Kinerja Legislasi Eksekutif

Pasal 24-31 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya telah memberi panduan teknis bagi eksekutif dalam membuat PP dan Perpres. Di antaranya pemerintah diharuskan membuat program prencanaan penyusunan PP maupun Perpres dalam waktu satu tahun melalui peraturan presiden.

Lebih detail lagi, melalui Perpres 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 12 Tahun 2011, diatur tata cara pembentukan rancangan peraturan pemerintah serta rancangan peraturan presiden . Hal serupa juga berlaku di lembaga atau komisi dalam hal perencanaan penyusunan peraturan perundangan-undangan dilakukan dalam kurun waktu satu tahun.

Jika mencermati aturan main penyusunan PP maupun Perpres tersebut tidak jauh berbeda dalam hal penyusunan program legislasi yang dilakukan legislatif melalui program legislasi nasional (prolegnas) prioritas tahunan. Mekanisme penyusunan PP maupun

Perpres sebagaimana tertuang dalam UU No 12 Tahun 2011 maupun Perpres No 87 Tahun 2014 dapat berjalan dengan baik jika pemerintah secara konsisten dan konsekwen menjalankan perintah peraturan tersebut.

Semestinya pemerintah melalui program pembentukan rancangan PP maupun rancangan Perpres dapat melakukan pemetaan mana saja UU yang mendelegasikan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mendesak baik dari sisi waktu maupun dari sisi urgensi kegunaannya. Pemetaan ini penting untuk memastikan pelaksanaan sebuah UU berjalan maksimal.

Peran Kementerian Hukum dan HAM sebagai *leading sector* dalam pembentukan PP maupun Perpres dapat menjadi juru kemudi dalam mendinamisasi setiap kementerian atau lembaga sebagai pemrakarsa rancangan PP maupun rancangan Perpres sesuai dengan bidangnya. Lambatnya kinerja legislasi eksekutif ini semestinya menjadi cermatan serius pemerintah.

Karena secara faktual, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara justru banyak memproduksi berbagai peraturan perundang-undangan baik yang bersifat *regeling* (pengaturan) maupun *beschikking* (keputusan/ketatapan). Di sini letak pradoksalnya. Karena jika merujuk data Kementerian Hukum dan HAM, pada tahun 2016 sedikitnya 1.470 peraturan perundang-undangan yang berupa peraturan menteri serta peraturan yang diterbitkan lembaga non kementerian. Kesan *over-regulasi* sulit terbantahkan dari angka tersebut.

Di sisi lain, Presiden Joko Widodo dalam berbagai kesempatan mengeluhkan banyaknya regulasi yang dianggap memperlambat ruang gerak pemerintah. Oleh karenaya, pemerintah belakangan menderegulasi berbagai peraturan perundang-undangan yang dianggap menghambat ruang gerak pemerintahan.

Poin penting dari hal tersebut di atas, pemerintah dengan berbagai

instrumen yang dimiliki di setiap kementerian atau lembaga seperti melalui biro hukum dapat melakukan pemetaan (*maping*) sekaligus pendataan ihwal perencanaan pembentukan PP maupun Perpres yang prioritas diterbitkan dalam kurun waktu satu tahun berjalan. Tidak sekadar itu, pengawasan atas perencanaan tersebut harus dilakukan sepanjang tahun tersebut.

Sistem Legislasi yang Kukuh

Legislasi eksekutif yang berbasis prioritas kebutuhan serta batas waktu penerbitan peraturan sebagaimana delegasi UU, yang tak kalah penting dilakukan juga melakukan analisa dampak penerapan peraturan perundang-undangan (*regulatory impact assesement*).

Langkah ini dimaksudkan untuk memastikan setiap peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pemerintah memiliki daya guna dan manfaat bagi masyarakat. Di sisi lain, upaya ini juga untuk mendekatkan peraturan perundang-undangan dengan kebutuhan masyarakat, prinsip "hukum tumbuh bersama masyarakat" dapat terwadahi melalui mekanisme ini.

Selain itu, eksekutif dapat meletakkan sistem legislasi yang kukuh dengan berpegang teguh pada UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, PP No 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 12 Tahun 2011 serta, khususnya bagi pemerintah daerah, juga berpegang pada UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda).

Pengukuhan sistem legislasi ini menjadi kunci penting untuk menghadirkan peraturan perundang-undangan yang tidak *over-regulasi* di satu sisi, di sisi yang lainnya, produk legislasi yang dihasilkan pihak eksekutif juga melibatkan publik melalui instrumen konsultasi publik yang merupakan amanat dari Pasal 188 PP No 87 Tahun 2014.

Dalam kasus molornya penerbitan PP Jaminan Produk Halal (JPH) ini, memberi ilustrasi yang baik tentang karut marutnya legislasi di sisi eksekutif. Koordinasi antar-kementerian tampak tidak solid alias rapuh. Di sisi lain, suara publik yang muncul dari *stakeholder* yang sejatinya terwadahi dalam ruang konsultasi publik juga tak kunjung tampak. Belajar dari persoalan ini, mendesak bagi pemerintah untuk segera meletakkan sistem legislasi yang kukuh dan solid berbasis peraturan perundang-undangan yang telah tersedia.

Tulisan

3

Menyusun Regulasi Bervisi Disruptif

R Ferdian Andi R

Dalam beberapa waktu terakhir ini, publik di tanah air menyaksikan benturan, khususnya di sektor ekonomi antara pemain lama (*incumbent*) dengan pemain baru. Persoalan pengaturan moda transportasi berbasis dalam jaringan (daring) dengan transportasi di luar jaringan (luring) atau dikenal transportasi konvensional, menjadi contoh yang baik adanya gesekan antara pemain lama dan pemain baru di sektor transportasi.

Kondisi tersebut menghadirkan, sebagaimana disebut Clayton Christensen sebagai gelombang *disruption* yakni gelombang inovasi yang menggantikan seluruh sistem lama dengan sistem baru. Implikasinya, gelombang ini menggantikan pemain lama dengan pemain baru (Rhienald Kasali, 2017).

Inovasi tersebut memiliki dampak signifikan, di antaranya dapat memangkas biaya, alur birokrasi (debirokratisasi) yang ujungnya pada efisiensi baik dari sisi biaya maupun operasional kerja. Fenomena transportasi berbasis daring dapat menjadi contoh yang dirasakan banyak orang, betapa praktisnya seseorang menggunakan jasa layanan transportasi serta tarif yang cukup kompetitif.

Fenomena pertumbuhan e-*Commerce* yang menjadi cara baru masyarakat berbelanja untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya juga menunjukkan tren peningkatan yang melonjak dari tahun ke tahun. Begitu juga hal yang sama terjadi di *marketplace* yang mengalami peningkatan dalam satu dekade terakhir ini. Di bidang lainnya juga tak luput dari fenomena disruptif ini.

Pemerintah sendiri pada pertengahan tahun lalu, telah menerbitkan Peraturan Presiden No 74 Tahun 2017 tentang Peta Jalan Sistem Perdagangan Nasional Berbasis Elektronik (e-*Commerce*) atau disingkat menjadi SPNBE. Regulasi ini merupakan respons atas pertumbuhan jual beli berbasiskan tekhnologi informasi yang signiifkan.

Tidak hanya di urusan jual beli yang berbasiskan daring, layanan keuangan pun tak luput dari inovasi yang berbasiskan digital ini. Fenomena *financial technology* (*fintech*) yang melayani pembayaran, pinjaman, perencanaan keuangan, pembiayaan dan lain-lain merupakan satu contoh inovasi di bidang keuangan. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pun merespons fenomena tersebut dengan menerbitkan Peraturan OJK No 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Tekhnologi,

Selain itu belakangan, muncul model keuangan baru melalui perangkat lunak yakni Bitcoin yang digagas Satoshi Nakamoto 10 tahun lalu. Di Indonesia, Bank Indonesia (BI) telah menegaskan model keuangan Bitcoin tidak diakui dalam sistem pembayaran di Tanah Air. Rujukannya UU No 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang, Bitcoin tidak masuk dalam kategori mata uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Reppublik Indonesia.

Dalam konteks ini, gelombang disruptif pada akhirnya mengepung hampir seluruh sendi kehidupan masyarakat. Persinggungan ini pada akhirnya terkait dengan aturan main yang tersedia. Persoalan yang terjadi di transportasi berbasis daring dan konvensional beberapa

waktu lalu menjadi satu contoh terjadi disparitas antara kenyataan di satu sisi dan ketersediaan regulasi di sisi lain. Imbasnya, terjadi benturan dua jenis moda transportasi tersebut.

Visi Disruptif

Menghadapi gelombang disruptif di berbagai sektor publik, tampak pembuat regulasi (*law maker*) mengalami keterlambatan dalam merespons peristiwa yang begitu cepat imbas berlakunya hukum besi ekonomi *supply and demand*. Alih-alih merespons dengan membuat aturan yang adaptif, tak jarang regulator justru bersikap defensif.

Dari sini pula lahirlah keberjarakan antara regulasi dengan praktik yang muncul di masyarakat. Imbasnya, praktik "kriminalisasi" acap muncul dari kegagalan dalam merespons kenyataan yang muncul di masyarakat. Padahal, persoalan tersebut hanya lantaran tidak siapnya regulator dalam mengejar gerak jaman yang begitu dinamis dan cepat.

Padahal secara normatif, peraturan perundang-undangan itu setidaknya harus mencerminkan tiga hal landasan dalam menyusunnya yakni landasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Ada juga pendapat lainnya yang menambahkan dengan dua landasan yakni landasan politis dan landasan ekonomis (Solly Lubis, 1977).

Meski harus diakui, tugas tidak ringan diemban oleh pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk membuat kebijakan yang ramah terhadap digital di satu sisi, namun di sisi lain, bahwa terdapat kenyataan adanya kelompok atau pemain lama (*incumbent*) yang juga harus dilindungi oleh regulasi.

Karena dalam beberapa kasus, regulasi yang lahir dari "rahim digital" kerapnya berusaha tampil sebagai aturan dengan wajah yang populis di mata publik (*netizen internet*), namun secara formal

mengindahkan prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik serta secara materiil menabrak prinsip esensial dalam konteks negara hukum (*rechstaat*).

Dalam hal ini, regulasi yang berkarakter populis lebih cenderung mempertimbangkan aspek populisme pembuat peraturan perundang-undangan, daripada mempertimbangkan hal yang elementer dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sebut saja Perppu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dikeluarkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang secara umum berisi mengembalikan proses pemilihan kepala daerah melalui mekanisme pemilihan langsung. Perppu ini dikeluarkan sepekan setelah DPR dan Pemerintah menyepakati RUU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang isinya pemilihan kepala daerah melalui jalur DPRD.

Saat itu, publik memprotes mekanisme pilkada dilakukan di DPRD. Di sejumlah media sosial tanda pagar #ShameOnYouSBY menjadi topik yang populer (*trending topic*) sebagai bentuk protes atas keputusan DPR dan Pemerintah.

Dalam kenyataannya, substansi materi Perppu tersebut dinilai banyak masalah. Akibatnya, setelah pengesahan Perpu Pilkada menjadi UU Pilkada, DPR dan pemerintah bersepakat untuk mengubah sejumlah norma di UU tersebut.

Perppu tersebut menjadi contoh yang baik sebagai *out put* dari opini publik yang muncul di ranah digital (termasuk di luar digital) yang melatari munculnya peraturan perundang-undangan tersebut. Digital dan hukum pada dasarnya merupakan dua entitas yang mulanya tidak pernah terpikirkan bisa beriringan bersama.

Namun dalam kenyataannya kedua entitas tersebut harus berjalin kelindan dengan sebutan *cyber law* (hukum siber). Setidaknya,

pertama, terdapat aspek hukum yang muncul dari ranah digital dan *kedua* tindakan hukum yang diakomodasi melalui ranah digital. Dua hal tersebut menjadi keniscayaan di tengah berkembangnya digital dalam aspek kehidupan berbangsa dan bernegara seperti di bidang sosial, politik termasuk ekonomi.

Dalam konteks poin kedua tersebut, pembuat peraturan perundang-undangan harus memiliki visi disruptif dalam menyusun setiap norma yang tertuang dalam aturan hukum. Sikap defensif terhadap perkembangan jaman bukanlah cara bijak dalam melindungi masyarakat dari gejala disruptif di berbagai sektor.

Regulator juga harus memiliki spirit perlindungan terhadap masyarakat dalam merespons *disruption* yang menggejala di berbagai sektor khususnya di sektor ekonomi. Selain itu, pemerintah dalam satu tarikan nafas yang sama juga dapat menambah sumber baru penerimaan negara setidak-tidaknya dari aspek pajak yang timbul dari produk disruptif tersebut.

Fenomena *disruption* harus disikapi dengan ketersediaan visi disruptif dalam merumuskan norma hukum sebagai wujud pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik. Hukum harus hadir sebagai perangkat yang mampu mengharmonikan antara pemain lama dengan pemain baru sembari mengarahkan pembuatan perangkat yang baru yang lebih bagus. Dengan cara demikian, hukum hadir sebagai jalan kebaikan, kemanfaatan dan keadilan sebagaimana cita-cita para filosof dalam merumuskan teori hukum.

Tulisan 4

Mewaspadai Pembuatan UU Secara Kilat

Mei Susanto

Tiga RUU inisiatif pemerintah akan dikebut dibahas di DPR pada masa sidang IV April 2016 ini. 3 RUU tersebut antara lain RUU Pilkada, RUU Terorisme dan RUU Tax Amnesty. Apabila berkaca pada waktu masa sidang IV mulai dari 6-29 April 2016, hanya ada sekitar 24 hari dan 18 hari kerja. Dengan perhitungan saat ini, maka hanya tinggal 2 pekan lagi masa sidang tersebut.

Walaupun waktu sidang yang sempit, namun DPR memiliki optimisme yang tinggi akan dapat menyelesaikan 3 RUU tersebut. Ketua DPR Ade Komarudin menegaskan RUU Tax Amnesti harus segera diselesaikan agar selaras dengan target Pajak dalam RAPBN-P 2016. Demikian juga terhadap RUU Terorisme yang hanya mengusulkan 19 pasal perubahan. Hal yang sama diutarakan Ketua Komisi II DPR RI Rambe Kamaruzaman yang optimis RUU Pilkada dapat selesai tepat waktu karena hanya membahas 32 pasal saja.

Apabila dicermati, 3 RUU tersebut sebenarnya memiliki bobot substansi yang tinggi, karena mengatur isu ketatanegaraan (persoalan pilkada dan perpajakan) dan Hak Asasi Manusia. Isu ketatanegaraan

dan HAM selayaknya dibahas secara hati-hati dan teliti. Karenanya keinginan pembahasan secara kilat terhadap RUU tersebut wajib diwaspadai.

Setidaknya ada 2 alasan kewaspadaan tersebut. *Pertama*, pembahasan kilat sering mengabaikan ketelitian dan kehati-hatian sehingga menghasilkan RUU yang berkualitas rendah. UU yang tidak berkualitas jelas akan sulit dijalankan dan sangat mungkin diajukan pembatalan ke Mahkamah Konstitusi. *Kedua,* pembahasan kilat berpotensi mengabaikan partisipasi masyarakat sehingga sangat dimungkinkan UU yang dihasilkan tidak aspiratif bahkan membahayakan hak-hak warga negara sendiri.

Materi Muatan RUU Tax Amnesty, RUU Terorisme, dan RUU Pilkada

RUU Tax Amnesty, berupa pemberian pengampunan pajak terhadap 'para pengemplang pajak'. RUU tersebut masih diperdebatkan tidak hanya didasarkan pada kemunculan yang tiba-tiba di akhir 2015 tanpa disertai argumentasi akademik dan rasionalitas yang wajar, di mana belum ada pendataan yang jelas mengenai siapa saja yang disasar dan target dana yang dikejar. Selain itu menjadi paradoksal di tengah-tengah pemerintah giat melakukan pembangunan dengan menggunakan uang pajak, namun ada pengemplang pajak yang diampuni.

Padahal terdapat problem mendasar perpajakan Indonesia, khususnya penegakan hukum pajak sehingga membutuhkan reformasi perpajakan dalam KUP secara menyeluruh bukan tambal sulam melalui tax amnesty. Karenanya, patut diduga RUU Tax Amnesty ini tidak lebih dari kompensasi terhadap para pengemplang pajak yang telah memberikan dukungan kepada pemerintahan sekarang. Melalui RUU Tax Amnesty ini mereka ingin cuci nama.

Sementara itu untuk RUU Terorisme merupakan perubahan terhadap UU 15/2003, sebanyak 19 pasal yang potensial mengancam HAM

warga negara. Ada beberapa pasal yang masih multi tafsir dan tidak memiliki batasan yang jelas. Misalnya dalam Pasal 6 pendefinisian "secara meluas", kemudian Pasal 12B terkait definisi pelatihan militer maupun pengumpulan dan penyebarluasan dokumen terkait terorisme, dan juga terkait korporasi yang dikategorikan organisasi teroris. Sementara pasal penegakan hukum dalam tindak pidana terorisme dilakukan cukup lama mulai dari penangkapan (30 hari), penahanan penyidikan (180) hari, perpanjangan penahanan penyidikan oleh penuntut (60 hari), penahanan penuntutan (90 hari), perpanjangan penahanan penuntutan oleh hakim (60 hari), dan perpanjangan oleh hakim dengan alasan tertentu (60 hari). Total proses penegakan hukum 480 hari.

Ancaman nyata terorisme adalah hal yang tidak dapat dibantah seperti kasus Bom Thamrin maupun Bom di Turki, Perancis maupun Belgia. Namun, ketika kita bersepakat menanggulangi ancaman terorisme melalui mekanisme penegakan hukum, sudah sepatutnya UU Terorisme mengacu pada prinsip penegakan hukum dan penghormatan terhadap HAM.

Sementara itu dalam RUU Pilkada, walaupun hanya 32 pasal, namun mengandung muatan ketatanegaraan yang dapat dianggap remeh. Misalnya masalah calon tunggal, pejabat negara yang wajib mundur ketika mencalonkan, dan persoalan ambang batas selisih suara untuk mengajukan sengketa di MK. Karena ini menyangkut ketatanegaraan, maka seharusnya dibahas secara mendalam dengan melibatkan lembaga-lembaga yang terkait, agar nantinya dapat dijalankan.

Menolak Pembahasan Kilat

Pembahasan 3 RUU yang penting tersebut sangatlah layak untuk dibahas secara mendalam dan harus membuka keran partisipasi publik. Pembahasan yang kilat akan melabrak dasar-dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yakni tidak

mengindahkan aspek sosiologis atau respon dan kebutuhan rakyat terhadap materi yang diatur dalam RUU tersebut.

Kita tentu tidak berharap UU yang mengatur hajat hidup rakyat Indonesia tersebut justru memberikan keistimewaan bagi warga negara tertentu (RUU Tax Amnesty). Atau bahkan melalui RUU Terorisme, negara berubah peran menjadi *state terorisme* dengan mengincar kelompok terorisme tanpa dasar yang kuat bahkan dengan melanggar hukum, bukan malah melindungi warga negaranya.

Pembahasan RUU secara kilat tidak hanya mengancam kualitas UU yang dihasilkan, tapi mengabaikan keterbukaan dan partisipasi rakyat. R. B. Gibson menyebutkan proses pengambilan kebijakan yang partisipatif melalui model demokrasi partisipatori tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic government*), tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*). Dengan demikian pembahasan RUU secara kilat tersebut dapat saja mematikan proses demokratisasi yang saat ini ada. Semoga wakil rakyat di Senayan mau membuka keran partisipasi dan tidak terburu-buru menyelesaikan 3 RUU penting tersebut.

Tulisan 5

Ide Penataan Regulasi Para Capres

R Ferdian Andi R

Debat perdana capres-cawapres lalu, masing-masing calon presiden mengajukan gagasan terkait penataan regulasi di Indonsia. Calon Presiden nomor urut 01 Joko Widodo mengusulkan pembentukan Pusat Legislasi Nasional sebagai lembaga yang berfungsi melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Lembaga ini langsung di bawah kendali presiden.

Sedangkan calon presiden nomor urut 02 Prabowo Subianto menekankan penguatan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dengan menggandeng para pakar di bidang hukum untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan dari pusat hingga daerah. Dua gagasan yang muncul dalam debat perdana capres-cawapres dalam Pemilu 2019 ini menjadi refleksi tentang persoalan akut di bidang perundang-undangan di Indonesia.

Jika diidentifikasi persoalan pelik dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia di antaranya disebabkan inkompetensi badan pembuat peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah, inkonsistensi program legislasi baik di pusat maupun di daerah, serta lemahnya pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Ketiga masalah besar tersebut saling berjalin kelindan yang menyebabkan ekses buruk dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Seperti benturan norma antar-hirarki peraturan perundang-undangan, inkonstitusionalitas norma di UU, legalitas peraturan perundang-undangan di bawah UU hingga terjadinya over-regulasi.

Kondisi obyektif itulah yang meniscayakan kebutuhan perubahan yang mendasar di bidang legislasi di Indonesia. Proses reformasi politik yang dimulai sejak tahun 1998 yang salah satunya menghasilkan amandemen konstitusi berimplikasi pada penataan kelembagaan negara, tak terkecuali terhadap badan pembuat undang-undang (*law maker*).

Hal yang mendasar terjadi paska amandemen yakni soal kekuasaan legislasi yang semula berada di ranah eksekutif sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, paska amandemen kekuasaan legislasi itu berpindah ke ranah legislatif sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

Kendati demikian, pergeseran kekuasaan legislasi ini hakikatnya tetap sama khususnya dalam ranah pembentukan UU harus melibatkan dua lembaga pembuat UU yakni DPR dan Presiden. Bahkan dalam titik lainnya, kekuasaan legislasi itu sejatinya belum bergeser dari eksekutif ke legislatif.

Sejumlah kewenangan yang dimiliki eksekutif (Presiden) memberi ruang cukup besar dalam tugas legislasi. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, seperti tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Presiden memiliki ruang yang cukup luas dalam bidang legislasi. Seperti pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perppu (Pasal 22 ayat 1 UUD 1945). Seperti dungkapkan Bagir Manan (1995), dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak mungkin hanya dibebankan

kepada lembaga legislatif saja, namun administrasi negara juga memiliki kewenangan untuk mengatur tanpa mengabaikan asas negara hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Pusat Legislasi Nasional

Ide Jokowi membentuk Pusat Legislasi Nasional saat debat perdana capres-cawapres memang tidak diuraikan secara detail bagaimana tugas dan operasional lembaga tersebut. Ide tersebut menimbulkan pro dan kontra.

Pihak yang tidak setuju dengan ide tersebut menyandingkan dengan perubahan konstitusi soal pergeseran kekuasaan legislasi yang tak lagi di ranah eksekutif. Ide tersebut dinilai *missleading*, karena presiden tak lagi memiliki kekuasaan legislasi, seperti format sebelum amandemen konstitusi.

Namun, gagasan Jokowi ihwal pembentukan Pusat Legislasi Nasional sebagai respons atas karut marut persoalan peraturan perundang-undangan bisa saja sebagai refleksi selama empat tahun menjadi presiden, persoalan peraturan perundang-undangan kerap menjadi perhatian serius Jokowi.

Seperti pada pertengahan tahun 2016 lalu, pemerintah pusat membatalkan 3.143 peraturan daerah (Perda) yang dinilai bertentangan dengan aturan di atasnya, menghambat investasi serta tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meski melalui putusan MK No 56/PUU-XIV/2016, MK membatalkan kewenangan pemerintah pusat yakni kewenangan membatalkan perda provinsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 251 ayat (7) UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam berbagai forum Jokowi juga kerap mengeluhkan banyaknya peraturan perundang-undangan yang dinilai menghambat ruang gerak pemerintah. Suatu kali, Jokowi juga mengkritik DPR dalam

pembuatan UU yang dinilai terlalu banyak. Sontak saja, kritik ini dinilai bagian otokritik terhadap pemerintah. Karena prosedur pembentukan UU harus melibatkan dua lembaga yakni DPR dan eksekutif.

Jika memaknai ide Pusat Legislasi Nasional sebagai badan yang hanya mengurus persoalan legislasi di internal pemerintahan, tentu gagasan ini memiliki relevansinya. Apalagi, kewenangan legislasi yang dimiliki pemerintah yang sifatnya mandiri (tanpa melibatkan legislatif) cukup dominan seperti keputusan (*besluiten van algemeen strekking*) yang masuk dalam kategori peraturan perundang-undangan.

Belum lagi persoalan di internal eksekutif, kewenangan legislasi yang dimiliki eksekutif dalam kenyataannya menimbulkan persoalan serius. Kondisi ini terkonfirmasi dari data Kementerian Hukum dan HAM pada tahun 2016 lalu, lembaga eksekutif seperti peraturan menteri dan lembaga non kementerian memproduksi peraturan perundangan-undangan sedikitnya 1.470 regulasi. Pemerintah justru banyak menerbitkan regulasi yang dalam titik tertentu menghambat kerja pemerintah.

Masalah lainnya soal program legislasi eksekutif yang tampak tak teragendakan dengan baik. Pembentukan peraturan yang sifatnya atribusian maupun delegasian yang dimiliki pemerintah dalam beberapa kasus menimbulkan masalah. Lambatnya pembentukan Peraturan Pemerintah kerap menjadi batu sandungan dalam pelaksanaan Undang-Undang (UU). Pemicunya di antaranya soal koordinasi antar-kementerian dan lembaga.

Keberadaan Pusat Legislasi Nasional jika dimaknai dalam konteks lembaga yang bertanggungjawab dalam urusan legislasi eksekutif, tentu ide ini patut didukung dengan catatan harus jelas tugas, pokok dan fungsinya. Badan ini harus dipastikan tidak bertabarakan dengan badan-badan lainnya khususnya di bidang legislasi Seperti Kementerian Hukum dan HAM yang di dalamnya terdapat BPHN.

Bahkan bila terjadi kesamaan tugas, baiknya lembaga-lembaga yang mengurus legislasi di level eksekutif dilebur menjadi satu di Pusat Legislasi Nasional.

Kerja utama lembaga ini idealnya mampu mengkonsolidasikan kewenangan legislasi yang dimiliki penyelenggara administrasi negara mulai dari pusat hingga daerah. Baik kementerian negara, lembaga negara non kementerian, pemerintah daerah maupun lembaga-lembaga lainnya yang memiliki kewenangan legislasi.

Selain itu, secara simultan lembaga ini membentuk sistem big data terkait dengan produk legislasi di level eksekutif. Hal ini penting untuk menjawab kebutuhan jaman yang mengharuskan pengarsipan melalui sistem digital serta memudahkan inventaris produk legislasi dalam merespons perubahan produk hukum baik melalui perubahan UU melalui parlemen maupun putusan Mahkamah Konstitusi (MK) baik dalam konteks *negative legislator* (putusan yang membatalkan norma) maupun *positive legislator* (putusan yang sifatnya membuat norma).

Penguatan BPHN

Adapun gagasan penguatan BPHN dengan dukungan para ahli hukum yang dilontarkan capres nomor urut 02 Prabowo Subianto bukanlah ide baru. Dalam praktiknya, BPHN telah melakukan hal serupa terkait dengan tupoksi yang dimiliki lembaga legislatif milik eksekutif ini.

Dalam praktiknya, upaya yang dilakukan BPHN selama ini belum mampu mengurai karut marut persoalan legislasi di Indonesia. Karena memang masalahnya bukan pada kelembagaan BPHN, tetapi soal sistem di internal pemerintahan yang terjadi *overlapping* dan lemahnya koordinasi antar-instansi pemerintahan. Apalagi, posisi BPHN yang menjadi bagian dari Kementerian Hukum dan

HAM memiliki beban lebih besar dibanding kapasitas kelembagaan yang dimilikinya.

Penguatan BPHN dapat dilakukan bila lembaga ini ditarik dari Kementerian Hukum dan HAM menjadi lembaga mandiri yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden. Langkah penarikan kelembagaan ini memberi pesan penting tentang urgensi penataan regulasi di Indonesia. Jika langkah ini ditempuh, ide Prabowo Subianto bukanlah ide biasa dalam penataan regulasi di Indonesia.

Di atas semua itu, gagasan yang mencuat dalam debat perdana oleh para capres menandakan ada persoalan serius dalam regulasi di Indonesia. Penataan regulasi harus dilakukan secara simultan dari pusat hingga daerah. Pembentukan sistem yang kukuh diharapkan dapat mengurai masalah pokok di sektor regulasi di Indonesia.

Tulisan
6

Disrupsi Legislasi

R Ferdian Andi R

Era digital telah melahirkan disrupsi hampir di semua sektor kehidupan umat manusia. Tak terkecuali dalam urusan legislasi yang dilakukan oleh badan-badan negara pembuat undang-undang seperti DPR dan Presiden. Dalam konteks ini disrupsi terjadi dalam pola penyampaian pendapat, masukan dan kritik atas proses legislasi yang dilakukan oleh *law maker*.

Keberadaan media sosial dan platform digital seperti petisi dalam jaringan (daring) menjadi medium penyampaian aspirasi langsung ke badan-badan pembuat UU atau regulasi. Melalui media sosial warga negara melalui saluran internet menyampaikan pendapatnya langsung menyebut (*mention*) kepada pihak yang memiliki otoritas baik lembaga maupun individu yang terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Namun secara normatif, penyampaian partisipasi masyarakat dalam proses legislasi telah diatur dalam Pasal 96 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan terebut diatur model penyampaian partisipasi masyarakat seperti rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, lokakarya, diskusi dan seminar.

Model penyampaian partisipasi jika merujuk UU tampak kaku,

formal dan seremoni. Terlebih jika disandingkan dengan praktik yang belakangan lazim dilakukan oleh warga negara dalam merespons pembahasan sebuah UU atau regulasi. Warga negara bebas tanpa aturan formal saat menyampaikan aspirasinya langsung terhubung kepada pihak yang memiliki otoritas.

Sejumlah contoh kasus praktik disrupsi legislasi muncul sejak masifnya saluran digital di Indonesia. Sebut saja saat rencana revisi UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) pada tahun 2012 silam. DPR menarik draft perubahan UU KPK setelah mendapat banyak desakan dari warga internet (*internet citizen*) agar mengurungkan rencananya. Tanda pagar #TolakPelemahanKPK menjadi simbol perlawanan atas rencana parlemen tersebut.

Legislasi disrupsi tidak hanya terjadi di level legislatif, di ranah eksekutif praktik tersebut juga pernah terjadi. Seperti di akhir masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sesaat pengesahan UU Pemilihan Kepala Daerah pada akhir September 2014.

UU Pilkada yang memuat ketentuan pilkada tak lagi dilakukan melalui pilkada langsung namun melalui pilihan DPRD, ditolak warga internet dengan membuat tanda pagar #ShameOnYouSBY. Tagar tersebut sebagai bentuk protes atas keputusan DPR dan pemerintah yang meloloskan UU Pilkada. Tak berselang sepekan, SBY membatalkan UU Pilkada dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No 1 Tahun 2014 tentang Pilkada.

Dua contoh tersebut menggambarkan kekuatan warga internet dalam menekan pembuat UU untuk melakukan tindakan sesuai yang diinginkan. Media sosial telah menjadi entitas politik penekan yang cukup berpengaruh. Dalam konteks ini, media sosial mengambil peran penting dalam politik hukum pembentukan peraturan

perundang-undangan di Indonesia, setidaknya di dua kasus yang pernah terjadi tersebut.

RUU Permusikan dan RUU PKS

Eksistensi media sosial kini kembali menunjukkan 'tajinya' khususnya dalam merespons dua rancangan undang-undang (RUU) yang mendapat perhatian luas dari publik yakni RUU Permusikan dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.

Kegaduhan di media sosial dalam dua pekan terakhir ini tampak menguat dalam merespons dua RUU tersebut. Sejumlah petisi dalam jaringan (daring) muncul sebagai bentuk penolakan terhadap rencana pembahasan dua RUU itu. Hal yang sama juga terjadi di berbagai platform media sosial seperti twitter, facebook dan instagram.

Meski, perlu digarisbawahi karakteristik partisipasi warga internet dalam merespons proses legislasi melalui saluran digital, kerapnya tidak membahas substansi materi secara detail. Warga internet hanya memotret salah satu pasal atau ketentuan yang dianggap bermasalah.

Dalam konteks RUU Permusikan yang saat ini mendapat banyak perhatian dari pelaku musik dan pekerja seni yang dinilai bakal membelenggu kreativitas musik para musisi. Tanda pagar #TolakRUUPermusikan merupakan bentuk ekspresi penolakan atas keberadaan draft RUU Permusikan.

Seperti keberadaan Pasal 5 RUU Permusikan dinilai membelenggu kreativitas para musisi. Begitu pula pasal 32 tentang uji kompetensi yang dinilai tidak tepat diterapkan bagi para musisi.

Dalam kasus RUU PKS, setali tiga uang. Keberadaan RUU ini yang semula sebagai bentuk respons atas sejumlah peristiwa kekerasan seksual yang menimpa perempuan, belakangan mendapat protes dari komunitas perempuan. Melalui petisi daring "Tolak RUU Pro

Zina", komunitas perempuan menolak keberadaan RUU itu karena sejumlah materi di draft RUU itu dinilai melegalkan dan permisif terhadap praktik perzinahan.

Ketentuan lainnya yang tertuang dalam dua RUU tersebut tentu tidak menjadi bahasan warga internet, khususnya pihak pemrotes. Adagium "nila setitik, rusak susu sebelanga" dapat mewakili ekspresi yang muncul dari warga internet dalam melihat sebuah proses legislasi melalui digital.

Ada satu ketentuan yang dianggap tidak benar, maka lainnya dianggap tidak benar pula. Situasi ini terjebak pada praktik cara berpikir *fallacy of dramatic instance* yakni penggunaan sampel satu dua kasus untuk mendukung argumen yang bersifat umum (*over-generalitation*) (Jalaludin Rakhmat, 1999).

Model partisipasi masyarakat melalui media sosial ini dalam kerangka ilmu kenegaraan disebut sebagai *representation in ideas* (Jimly Ashiddiqie, 2006) yang disuarakan oleh rakyat melalui saluran media massa termasuk di dalamnya media sosial sebagai "media baru" (*new media*) di era digital seperti saat ini.

Produk Hukum Populis

Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dapat menjadi pintu masuk menghadirkan produk hukum yang responsif, menurut Mahfud MD (2011), yakni yang mencerminkan harapan dan rasa keadilan bagi masyarakat. Tidak hanya itu, karakteristik hukum responsif juga berisi muatan yang aspiratif dan isinya limitatif.

Dalam konteks partisipasi masyarakat melalui saluran media sosial, apakah masuk dalam kategori hukum responsif? Jika melihat pola dan karakteristik penyampaian aspirasi yang muncul melalui saluran internet, terdapat titik lemah dalam pola penyampaian aspirasi melalui media sosial ini.

Pertama, pembahasan sebuah RUU di ruang digital tidak dibahas secara detail layaknya pembahasan sebuah RUU di ruang diskusi, seminar, serta rapat dengar pendapat umum (RDPU) di DPR. Memotret pada obyek tertentu serta hanya fokus pada ketentuan-ketentuan yang dianggap bermasalah dijadikan landasan untuk pengambilan sikap yang biasanya hitam putih; tolak atau dukung.

Kedua, pengambilan "suara" dalam menilai sebuah RUU dilakukan dengan pembangunan opini (*opinion building*) melalui data kuantitatif yang diwujudkan melalui topik yang paling banyak dibicarakan (*trending topic*) termasuk pengumpulan petisi sebanyak-banyaknya melalui fasilitas daring. Di titik lainnya, apa yang terjadi di media sosial tidak sedikit ditransformasi melalui media konvensional sebagai basis pemberitaan, begitu juga sebaliknya.

Dalam konteks tersebut, Lawrence M Freidmen (1975) mengingatkan bahwa opini publik tidaklah selalu menggambarkan kekuatan sosial sebenarnya terhadap hukum. Karena dalam praktiknya, relasi opini publik dan hukum tak ubahnya hubungan antara ekonomi dan pasar. Ada kalanya sebagian orang memiliki kepentingan akan komoditas tertentu sehingga komoditas tersebut menjadi penting. Ada kalanya pula, sebagian orang memiliki lebih banyak kemampuan dan kekayaan daripada lainnya. Hal itu pula yang terjadi dalam relasi opini publik dan hukum.

Akhirnya, partisipasi masyarakat melalui saluran digital dalam penyampaian aspirasi dalam hal penyusunan sebuah UU di era digital ini telah menjadi entitas penting yang cukup berpengaruh. Produk hukum yang dihasilkan dari aktivitas tersebut pada akhirnya melahirkan produk hukum populis yang mengacu pada proses emosionalisasi politik melalui pemotretan pada obyek tertentu yang dianggap bermasalah. Alih-alih RUU dibahas melalui proses debat dan diskusi, yang terjadi hitam dan putih, menolak atau menerima.

Tulisan
7

Buruk Muka Regulasi Lima Hari Sekolah

R Ferdian Andi R

Polemik soal belajar delapan jam sehari atau *full day school* masih terus muncul di tengah-tengah masyarakat. Ide yang diakomodasi melalui Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 23 Tahun 2017 ini sejak bulan Juni lalu telah memantik perdebatan panjang di masyarakat.

Sejumlah elemen masyarakat di antaranya Nahdlatul Ulama (NU) salah satu ormas yang paling getol menolak ide ini. Ekspresi penolakan atas ide ini juga muncul melalui demonstrasi di sejumlah wilayah seperti di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Dua fraksi di DPR yakni Fraksi PPP dan Fraksi PKB juga paling getol menolak kebijakan ini. Seperti Fraksi PPP awal Agustus ini secara resmi membuka posko pengaduan masyarakat terkait implementasi *full day school* ini. Sedangkan Fraksi PKB terus menyuarakan penolakan terhadap kebijakan tersebut.

Bagi kalangan penolak program pemerintah ini menilai, sekolah delapan jam sehari bakal mematikan madrasah *diniyah* (madin) dan pendidikan non formal yang telah tumbuh di tengah masyarakat sejak lama. Karena jika sekolah formal diselenggarakan hingga delapan

jam, maka alokasi waktu anak-didik tersedot untuk pendidikan formal di sekolah. Padahal penyelenggaraan pendidikan non formal seperti madrasah *diniyah* dilakukan pada sore hari, usai anak sekolah pulang sekolah atau bahkan di saat sekolah berlangsung.

Merespons penolakan di publik atas rencana program sekolah delapan jam, pertengahan bulan Juni lalu, pemerintah mengambil sikap Permendikbud 23 Tahun 2017 yang isinya soal aturan delapan jam sekolah itu tidak efektif hingga terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) yang mengakomodasi aspirasi dari masyarakat tentang delapan jam belajar atau lima hari sekolah tersebut.

Meski dalam praktiknya, sekolah delapan jam tetap efektif berjalan di sejumlah daerah yang dimulai sejak awal tahun ajaran baru tengah bulan Juli lalu. Padahal sebelumnya pemerintah memastikan *full day school* ini tidak efektif hingga turunnya peraturan presiden (perpres), meski hingga saat ini Perpres yang dijanjikan pemerintah itu tak kunjung terbit.

Tulisan ini tidak bermaksud untuk membahas soal keunggulan dan kelemahan penerapan *full day school* sebagaimana diatur dalam Permendikbud 23 Tahun 2017 itu. Karut marut penerapan delapan jam belajar ini bermuara dari regulasi yang diterbitkan pemerintah. Karena persoalan serupa tidak hanya dalam perkara *ful day school* saja, sebelumnya pada akhir tahun lalu soal kenaikan pengurusan STNK dan BPKB melalui PP No 60 tahun 2016 juga menimbulkan polemik di tengah-tengah masyarakat.

Partisipasi Masyarakat dan Penyebarluasan

Landasan yuridis penerbitan Permendikbud No 23 Tahun 2017 mengacu kepada sejumlah regulasi seperti UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, UU No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP No 74 Tahun 2008 tentang Guru , PP No 17 Tahun

2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dan sejumlah regulasi lainnya.

Namun sayangnya, Permendikbud No 23 Tahun 2017 itu mendapat respons miring dari publik. Sejumlah protes muncul dari masyarakat. Kondisi ini tidak akan terjadi, bila pemerintah berpegang secara konsisten prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, instrumen partisipasi masyarakat serta penyebarluasan peraturan perundang-undangan dapat menjadi jalan keluar atas persoalan yang kerap muncul dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Karena, dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan semua harus terprogram dan terencana mulai dari perencanaan, penyusunan hingga pengundangan. Penyusunan peraturan perundang-undangan tidak bisa dilakukan tanpa perencanaan.

Di tingkat eksekutif terdapat Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang disusun setiap awal tahun. Sedangkan di legislatif memiliki intrumen berupa Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disepakati bersama antara DPR dan Pemerintah di setiap akhir tahun.

Seperti ketentuan di Pasal 183 ayat (2) Perpres No 87 Tahun 2014 disebutkan masyarakat memiliki ruang untuk menyampaikan pendapatnya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan melalui instrumen konsultasi publik. Ketentuan konsultasi publik merujuk ketetuan di pasal yang sama diwujudkan dengan peraturan menteri hukum dan HAM. Meski, hingga saat ini, Pemenkumham terkait dengan konsultasi publik tersebut tak kunjung disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM.

Partisipasi masyarakat ini sejalan dengan gagasan demokrasi deliberatif yang digaungkan oleh Jurgen Habermas dengan menekankan bahwa hukum dapat dipatuhi jika dihasilkan melalui diskursus praktis dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang berupa opini publik dan aspirasi politis. (F Budi

Hardiman, 2009). Hal ini juga linier dengan posisi Indonesia yang sekaligus sebagai salah satu inisiator dalam *open goverment partnership* (OGP) yang menekankan transparansi dan partisipasi publik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Hal lain yang juga memiliki peran penting dalam pembentukan peraturan perndang-undangan yakni berupa penyebarluasan peraturan perundangan-undangan. Dalam konteks ini, penyebarluasan program penyusunan peraturan pemerintah (PP) maupun peraturan presiden (Perpres), baik dalam tahap penyusunan, rancangan Peraturan Pemerintah dan rancangan Perpres termasuk juga menyebarluaskan PP dan Perpres yang telah diundangkan. (Pasal 180 Perpres No 87 Tahun 2014).

Sayangnya, pemerintah tampak alpa terkait ketentuan tersebut. Alih-alih publik mengetahui proses program penyusunan Permendikbud 23 Tahun 2017, pubik justru baru mengetahui setelah regulasi tersebut diundangkan pada 12 Juni 2017 lalu. Signifikansi dari penyebarluasan tersebut tentu agar publik memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasinya terhadap produk hukum yang akan diundangkan.

Analisis Dampak Penerapan Peraturan

Poin lainnya yang tak kalah penting dilakukan oleh pembuat peraturan perundangan-undangan yakni melakukan analisa dampak penerapan peraturan perundang-undangan atau *regulatory impact assessment*. Instrumen ini cukup penting dalam setiap merumuskan sebuah peraturan perundang-undangan.

Kajian yang mendalam atas setiap peraturan yang akan diundangkan merupakan kunci atas efektif tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan. Dengan cara ini diyakini setiap produk hukum yang dihasilkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan dapat memotret secara obyektif terhadap obyek hukum yang bakal menjalankan ketentuan dalam peraturan tersebut.

Dalam konteks Permendikbud No 23 Tahun 2017 ini, semestinya sejak awal pemerintah dapat mengetahui kondisi sosial masyarakat atas penerapan sekolah delapan jam. Masukan dan aspirasi yang muncul dari masyarakat dapat menjadi bahan penting bagi pemerintah dalam menyusun suatu peraturan perundang-undangan. Kondisi yang dipotret tentu bukan hanya di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan kota besar lainnya namun juga daerah-daerah yang jauh dari keramaian di pelosok nusantara.

Setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki spirit konstitusional yakni berupa perlindungan terhadap segenap warga negara tanpa terkecuali. Peraturan yang merugikan hak konstitusional warga negara tentu secara terang melanggar spirit konstitusional. Hal ini pula yang disuarakan oleh Ronald Dworkin (1996), membaca konstitusi tidak sekadar teks yang tertulis dalam kitab konstitusi, namun konteks dari norma konstitusi berupa moral (*moral reading*) dan etik tersebut juga harus dibaca.

Rencana pemerintah yang akan menerbitkan perpres untuk mengakomodasi aspirasi yang muncul atas rencana penerpaan *full day school* juga bukanlah jalan keluar yang tepat. Gagasan tersebut jelas tanpa melalui perencanaan yang matang alias ide *ujug-ujug* yang tak terencana. Padahal, pemerintah setiap awal tahun telah membuat rencana kerja legislasi seperti peraturan pemerintah maupun peraturan presiden yang dituangkan dalam bentuk peraturan presiden.

Kondisi ini justru memukul mundur atas rencana reformasi legislasi yang digaungkan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo sejak tahun lalu itu. Alih-alih hendak mereformasi legislasi, pemerintah justru menghadirkan wajah buram dalam legislasi. Permendikbud No 23 Tahun 2017 menjadi contoh nyata buruknya perencanaan dan pengkajian sebuah regulasi.

Tulisan
8

Konstitusionalitas Pemotongan APBNP 2016

R Ferdian Andi R

Presiden Joko Widodo meneken Instruksi Presiden (Inpres) No 8 Tahun 2016 tentang Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga dalam rangka pelaksanaan APBNP Tahun Anggaran 2016 pada 26 Agustus 2016.

Angka total penghematan atau pemotongan APBNP di 83 Kementerian/Lembaga sebanyak Rp 64,7 triliun. Kecuali empat lembaga negara tidak menjadi korban pemotongan anggaran yakni DPR, MPR, DPD dan Kementerian Pemberdayan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Inpres itu melengkapi Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 125/PMK.07/2016 tertanggal 16 Agustus 2016, yang berisi penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum (DAU) tahun 2016 di 169 daerah dengan total anggaran Rp19,4 triliun. Sejumlah kepala daerah terkejut dengan langkah pemerintah pusat dengan menunda penyaluran DAU ini. Pasalnya, pemerintah pusat tidak berkomunikasi terlebih dahulu ihwal penundaan tersebut.

Pemotongan anggaran ini memiliki dua aspek sekaligus. *Pertama* penghematan atau pemotongan anggaran yang dilakukan pemerintah yang memiliki makna kontekstual di tengah situasi dan kondisi obyektif neraca APBN kita. Capaian target penerimaan negara yang jauh panggang dari api menjadi musabab langkah pemotongan tersebut dilakukan.

Apalagi, dari sejumlah item obyek pemotongan dilakukan terhadap item belanja honorarium, perjalanan dinas, paket *meeting*, langganan daya dan jasa, honorarium tim/kegiatan, biaya rapat, iklan dan lain sebagainya. Merujuk maksud, tujuan serta item yang dipotong, langkah tersebut secara substansial tepat dilakukan.

Kedua, tindakan hukum Presiden dengan menerbitkan Inpres yang isinya secara konkret mengubah struktur anggaran belanja negara. Setidaknya sebanyak Rp 64,7 triliun mengurangi struktur anggaran yang tertuang di UU APBN Perubahan 2016. Secara legal-prosedural, tindakan hukum Presiden ini menjadi persoalan serius dalam hukum kenegaraan kita.

Dengan kata lain, produk hukum Inpres mengubah produk hukum di atasnya yakni UU APBNP 2016. Langkah ini juga bertentangan dengan asas perundang-undangan yakni produk hukum yang lebih rendah tidak bisa mengeyampingkan produk hukum yang lebih tinggi (*lex superior derogat lex inferior*).

Di poin kedua inilah yang menjadi titik letak persoalan. Tindakan hukum presiden yang menerbitkan Inpres, secara praksis telah melakukan perubahan UU APBNP 2016. Padahal, secara konstitusional, kuasa legislasi berada di tangan DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Meskipun, dalam praktiknya, kuasa legislasi DPR tersebut tidak sepenuhnya juga mutlak di tangan DPR.

Jokowi dan SBY Memang Beda

Bila merujuk Pasal 6 ayat (1) UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekuasaan pengelolaan keuangan negara memang dimiliki sepenuhnya oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai Kepala Pemerintahan. Secara substansi materi Inpres tersebut memang tepat, Presiden dalam kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara memberi arahan terhadap jajaran di pemerintahan untuk melakukan penghematan.

Sayangnya, kekuasaan pengelolaan keuangan negara itu tidaklah berdiri sendiri. Karena di ketentuan berikutnya di Pasal 7 di UU Keuangan Negara disebutkan kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang dimiliki Presiden dimaksudkan untuk mencapai tujuan bernegara.

Bagaimana tujuan negara itu agar tercapai? Di pasal 7 ayat (2) UU Keuangan Negara secara implisit disebutkan untuk menCapaianya melalui penyusunan APBN di tingkat nasional dan APBD untuk tingkat daerah. Dengan kata lain, mekanisme penyusunan perundang-undangan melalui UU APBN menjadi satu-satunya cara untuk memastikan tujuan bernegara tersebut. Di konstitusi, ketentuan membahasUU APBN dilakukan secara bersama-sama Presiden dan DPR.

Penerbitan Inpres No 8/2016 oleh Presiden Jokowi tertanggal 26 Agustus 2016 tentang penghematan anggaran ini sebenarnya juga pernah dilakukan oleh Presiden SBY melalui Inpres No 4/2014 tertanggal 19 Mei 2014 atau sebulan sebelum pengesahan APBN Perubahan tahun 2014.

Pencantuman tanggal penandatanganan Inpres tersebut penting dihadirkan karena terkait dengan kalender pengesahan anggaran melalui APBN atau APBNP. Inpres Jokowi diteken setelah pengesahan APBN Perubahan 2016. Sedangkan Inpres SBY diteken sebulan sebelum pengesahan APBN Perubahan 2014.

Dalam Inpres No 4 Tahun 2014 yang diteken Presiden SBY saat itu, di diktum keempat disebutkan "Pelaksanaan pemotongan anggaran belanja dalam DIPA Kementerian/Lembaga dilakukan setelah UU tentang APBN Perubahan Tahun Anggaran 2014 disahkan".

Jelas di poin inilah perbedaan yang mencolok antara Inpres 4/2014 dan Inpres 8/2016. Di Inpres 8/2016 tidak terdapat diktum seperti yang tertuang dalam diktum keempat Inpres 4/2014. Di poin ini pula titik soalnya. Presiden Jokowi mengabaikan mekanisme perubahan UU yang harus dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dan DPR.

Padahal, spirit konstitusi yang terkandung dari ketentuan pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah dalam penyusunan UU semata-mata sebagai upaya *cheks and balances* dalam pengelolaan negara yang merupakan ciri dari negara demokrasi. Di titik inilah, Presiden mengabaikan konstitusi dan spiritnya.

Jalan Keluar

Secara normatif-prosedural, Inpres 8/2016 bermasalah. Kondisi ini harus diluruskan karena hal ini juga berpotensi menjadi persoalan hukum dan politik yang menggelinding secara bebas. Oleh karenanya, sebaiknya Istana *legowo* untuk menarik Inpres tersebut digantikan dengan pengusulan RUU APBNP 2016 tahap kedua, yang khusus memuat tentang proposal penghematan anggaran di 83 Kementerian/Lembaga (K/L) sebagaimana tertuang dalam Inpres 8/2016.

Upaya ini semata-mata untuk memastikan jalannya pemerintahan ini agar sesuai dengan rel konstitusi dan aturan perundang-undangan. Langkah ini juga untuk memastikan negara ini menganut prinsip demokrasi konstitusional.

Mekansime lainnya yang juga bisa ditempuh oleh warga negara terkait dengan Inpres 8/2016 ini dengan melakukan *judicial review*

Inpres tersebut ke Mahkamah Agung (MA) untuk menguji apakah inpres tersebut melanggar UU atau tidak.

Penggalan pidato Presiden Jokowi saat dilantik MPR RI pada 20 Oktober 2014 relevan untuk dihadirkan dalam polemik Inpres 8/2016 ini. Di hadapan sidang MPR RI, Presiden Jokowi secara lugas berujar "Saya akan berdiri di bawah kehendak rakyat dan konstitusi".

Mengatur Transportasi Online

R Ferdian Andi R

Demonstrasi besar-besaran sejumlah pengemudi ojek berbasis dalam jaringan (daring) semakin melengkapi sejumlah aksi yang telah berlangsung di tahun-tahun sebelumnya. Bahkan, tak jarang aksi kekerasan menyeruak di sejumlah daerah antara pengemudi moda transportasi di luar jaringan (luring) dengan pengemudi transportasi di dalam jaringan (daring). Kondisi ini tak lebih merupakan gunung es bentuk kegagalan pemerintah dalam mengelola sistem transportasi di Indonesia dalam tiga tahun terakhir ini.

Padahal persoalan ini telah mengemuka ke permukaan sejak akhir tahun 2015 lalu. Melalui demonstrasi ribuan pengemudi moda transportasi luar jaringan (luring) di sejumlah daerah seperti di Denpasar, Jakarta, Malang dan beberapa kota besar lainnya sebenarnya menjadi *early warning* bagi pemerintah untuk membuat aturan yang tepat atas keberadaan dua model moda transportasi tersebut.

Meski secara sosiologis, moda transportasi daring ini dari sisi penerimaan publik cukup baik. Hukum pasar *supply and demand* berlaku di transportasi yang populer bagi masyarakat khususnya di kota-kota besar ini. Publik menikmati layanan transportasi berbasis internet ini. Salah satu penyebab, dari sisi tarif cenderung kompetitif

serta layanan yang praktis menjadi salah satu keistimewaan layanan transportasi ini.

Namun model baru penyedia moda transportasi ini tidak memiliki landasan yuridis yang kuat. Bila pun ada aturan yang mengatur, justru menambah sengkarut persoalan ini. Protes kalangan pengemudi moda transportasi luring merupakan salah satu akibat dari ketiadaan regulasi yang kukuh dan *ajeg* tersebut.

Ikhtiar Kementerian Perhubungan untuk mengatur moda transportasi berbasis online pada tahun 2015, tahun 2016 serta pada pada akhir 2017 lalu nyatanya juga gagal. Di fase regulasi pertama kali dikeluarkan mendapat banyak protes hingga respons Presiden Jokowi agar mencabut imbauan tersebut. Selain itu, Permenhub di tahun 2016 dari sisi legalitas tidak memiliki basis legal yang tepat, akibatnya Mahkamah Agung (MA) membatalkan sejumlah norma di Permenhub 2016.

Persoalan moda transportasi berbasis daring pada akhirnya seperti menyimpan bara dalam sekam, sewaktu-waktu akan meledak. Demonstrasi ribuan pengemudi moda transportasi daring itu mengonfirmasi tentang ledakan tersebut. Protes yang muncul akibat kehampaan aturan yang mengaturnya.

Kebutuhan Hukum Responsif

Karut marut yang terjadi antara moda transportasi luring *vis a vis* moda transportasi daring di fase awal dikarenakan ketiadaan respons konkret pemerintah. Meski, sebenarnya bukan tanpa upaya dari pemerintah. Seperti yang pernah dilakukan Kementeran Perhubungan (Kemenhub) dengan menerbitkan Surat Pemberitahuan Nomor UM.3012/1/21/Phb/2015 tertanggal 9 November 2015 yang ditujukan untuk Kepolisian Republik Indoensia (Polri) agar menertibkan angkutan barang dan orang yang berbasis online.

Sayangnya, surat pemberitahuan yang berpijak pada sejumlah regulasi tersebut nyaris kering dari aspek sosiologis masyarakat. Surat tersebut tentu abai dengan kondisi obyektif masyarakat yang membutuhkan moda transportasi yang berbasiskan online itu. Melarang moda transportasi tersebut sama saja melaawan hukum alam. Maka cukup tepat sikap Presiden Jokowi saat itu yang meminta kebijakan Kementerian Perhubungan itu dibatalkan.

Berikutnya pada 28 Maret 2016, pemerintah melalui Menteri Perhubungan menerbitkan Peraturan Menteri (Permen) Perhubungan No 32 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang dengan Kendaraan Bermotor Umum Tidak dalam Trayek.

Dalam aturan yang baru efektif enam bulan sejak diundangkan tersebut atau pada 1 Oktober 2016 lalu itu diatur soal keberadaan transportasi *online* jenis kendaraan roda empat. Beberapa hal penting diatur dalam aturan ini seperti soal aturan uji berkala kendaraan bermotor, perusahaan penyedia jasa aplikasi *online* harus berbadan hukum, batasan minimal kepemilikan kendaraan, larangan penentuan tarif bagi perusahaan penyedia aplikasi dan aturan lainnya.

Sayangnya, aturan tersebut sejak berlaku pada awal Oktober lalu ternyata tidak efektif di lapangan. Setidaknya, persoalan antar pengemudi moda transportasi *online* dan *offline* masih muncul di lapangan. Bahkan di beberapa daerah justru menjurus pada tindakan kekerasan, saling serang satu sama lain. Kondisi yang semestinya tidak boleh terjadi. Kendati kisruh di lapangan seolah mengonfirmasi aturan pemerintah tersebut tidak efektif mengatur moda transportasi *online* ini.

Bukan tanpa langkah pemerintah untuk merespons ketidakefektifan permenhub tersebut. Setidaknya, Kementerian Perhubungan hendak merevisi ketentuan yang tertuang dalam Pemenhub No 32 Tahun 2016 tersebut. Sejumlah poin yang direncanakan masuk dalam materi perubahan dalam ketentuan tersebut misalnya

kewajiban bagi kendaraan yang melayani transportasi dengan STNK berbadan hukum, penyelenggara angkutan umum wajib memiliki pool dan bengkel, pengenaan pajak bagi layanan transportasi online, pengaturan tarif yang tidak boleh memiliki jarak (disparitas) yang jauh dengan moda transportasi *offline* dan sejumlah aturan lainnya.

Sejumlah upaya pemerintah dalam menyediakan aturan main tampak parsial, cicilan dan tidak komprehensif. Seperti keberadaan Permenhub No 32 Tahun 2016, termasuk materi perubahan yang akan dihadirkan, diyakini tidak bakal menyelesaikan persoalan yang muncul di lapangan. Apalagi, yang terbaru pernyataan pejabat Kemenhub agar persoalan moda transportasi online ini diatur oleh pemerintah daerah. Betul, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur transportasi daarat bila merujuk UU NO 23 Tahun 2014. Namun perlu diharisbawahi, kewenangan pengaturan tersebut hanya untuk kendaraan bermotor yang memiliki trayek, bukan urusan taxi *online* ini.

Ketidaktegasan politik hukum pemerintah sejak awal menjadi pemicunya. Ada kesan posisi cari aman bahkan pemihakan kepada jenis moda transportasi tertentu sulit ditampik oleh publik, khususnya oleh pengemudi moda transportasi *offline*.

Semestinya sejak awal pemerintah meresponsnya dengan mengubah regulasi yang mengatur lalu lintas dan angkutan jalan dalam UU No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan serta Peraturan Pemerintah No 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan.

Membuat aturan melalui Permen dengan menyebut nomenklatur baru seperti “angkutan bermotor tidak dalam trayek” hanyalah bentuk pembangkangan pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Langkah ini jelas menyalahi prinsip dalam pembuatan peraturan perundang-undangan *lex superiori derogat legi inferiori*. Karena ketentuan dan nomenklatur soal “angkutan bermotor tidak dalam trayek” yang tertuang dalam Permenhub tersebut tidak

diatur dalam UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan termasuk aturan turunanya.

Dalam konteks ini, semestinya sejak awal pemerintah menghadirkan hukum responsif yang tidak sekadar aksi simplifikasi yang selama ini pemerintah hadirkan dengan mempersilakan moda trasnportasi berbasis *online* tetap eksis dan sekadar mengajak para pengemudi makan siang di Istana Negara saja, tanpa menyediakan regulasi yang komprehensif.

Seperti dikenalkan Philippe Nonet dan Philip Selznick (1978) yang menyebutkan karakteristik hukum responsif yakni memiliki kapasitas untuk beradaptasi. Salah satu prinsip dasarnya dari hukum responsif ini yang menempatkan tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.

Namun lebih dari itu, hukum responsif harus diwujudkan dengan keberadaan peraturan atau regulasi yang dapat memayungi keberadaan mereka di satu sisi. Di sisi lain, regulasi itu juga memproteksi terhadap moda transportasi *offlline* yang dalam kenyataannya mulai tergerus oleh moda transportasi berbasis aplikasi *online*.

Moda transportasi berbasis aplikasi *online* dalam titik lainnya merupakan hasil karya kreativitas yang merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat (pasar) di era digital ini. Sayangnya, ide kreatif yang berupa aplikasi *online* untuk moda transportasi tidak diikuti dengan keberadaan regulasi yang baik. Akibatnya, ketidakaturan hukum muncul di tengah-tengah masyarakat seperti yang hari-hari ini kita saksikan.

BAB
II

PETA JALAN REFORMASI PARLEMEN

“Tanpa kode etik DPR pun, semestinya akal sehat mampu memilah mana yang patut dan mana yang tidak patut. Terlebih, dalam konteks kenegaraan, Pancasila dan UUD 1945 merupakan sumber etik dalam berbangsa dan bernegara”

Tulisan
1

Akom dan Konsolidiasi Kelembagaan DPR

R Ferdian Andi R

Ade Komarudin resmi dilantik sebagai Ketua DPR oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Senin (11/1/2016). Ade menggantikan posisi Setya Novanto yang mundur dari jabatan Ketua DPR pada 16 Desember 2015 lalu. Meski sempat diwarnai polemik dan hujan interupsi, pelantikan Ade Komarudin tetap berlangsung.

Pelantikan Ade Komarudin sebagai Ketua DPR untuk periode 2014-2019 ini mestinya dapat menjadi momentum kedua bagi DPR, setelah momentum pertama pada kurun 1 Oktober 2014 hingga Desember 2015 tidak dilakukan dengan baik oleh DPR, untuk melakukan konsolidasi kelembagaan dengan paripurna.

Dalam setahun terakhir, DPR justru berada di pusaran polemik yang semestinya tidak perlu terjadi. Mulai soal rencana pembangunan sejumlah proyek di DPR dengan sebutan ikon nasional, karpet merah untuk Ketua DPR, hingga polemik dugaan permintaan saham PT Freeport oleh mantan Ketua DPR Setya Novanto yang menimbulkan kegaduhan nasional itu.

Padahal, modal bagi DPR periode 2014-2019 secara normatif

terpenuhi. Seperti soal komposisi anggota DPR yang berwajah baru sebanyak 317 (56,6 persen) dan anggota DPR petahana sebanyak 243 (43,4 persen) yang sejatinya pisau bermata dua. Mayoritas wajah baru mengisi parlemen dimaknai belum mengertinya tugas dan fungsi DPR. Namun sebaliknya, keberadaan hampir 50 persen anggota DPR dari petahana juga dinilai mereka telah fasih dan paham seluk beluk di Senayan.

Begitulah persepsi yang dibangun terhadap lembaga perwakilan. Citra negatif terlanjur dilekatkan pada lembaga ini. Praktik korupsi dan kolusi yang menjerat sejumlah anggota DPR periode 2009-2014, turut menyumbang daftar negatif yang menempel bagi lembaga ini.

Padahal, sebagai lembaga negara, marwah DPR semestinya dijaga oleh seluruh stakeholder, terutama oleh anggota DPR. Menjaga institusi parlemen sama saja menjaga keberlangsungan perjalanan republik ini. Ini tidak terlepas dari tugas dan fungsi konstitusional DPR yang cukup startegis dan menjadi hulu dari berbagai kebijakan untuk kepentingan khalayak. Oleh karenanya, konsolidasi lembaga ini mutlak dilakukan. Dalam konteks ini, pelantikan Ade Komarudin sebagai Ketua DPR yang baru harus dijadikan momentum untuk melakukan konsolidasi kelembagaan dewan.

Penguatan Fungsi Konstitusional DPR

Bukan tanpa ikhtiar institusi DPR untuk berbenah. Kritik dari berbagai penjuru terhadap lembaga ini direspons dengan berbagai upaya. Mulai penyusunan rencana strategis DPR RI 2010-2014 hingga bekerjasama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) agar DPR tak lagi terjerat dari perkara korupsi dan kolusi.

Berbagai upaya tersebut tentu tidaklah mudah seperti membalikkan telapak tangan. Perlu komitmen yang kuat baik anggota DPR, partai politik hingga Sekretariat Jenderal (Sekjen) DPR RI. Selain

komitmen, membangun sistem yang baik dengan mensyaratakan transparansi, akuntabilitas dan integritas mutlak ada.

Salah satu usaha penting dalam upaya konsolidasi lembaga parlemen adalah menguatkan fungsi konstitusional DPR. Penguatan tiga fungsi konstitusional DPR yakni legislasi, pengawasan dan penganggaran harus menjadi titik tekan lembaga perwakilan lima tahun ke depan.

UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD mampu menjadi alat pijak guna konsolidasi lembaga parlemen yang selama lima tahun terakhir ambruk. Dalam UU ini sejumlah perubahan signifikan terutama dalam hal *supporting system* kelembagaan DPR.

Sebut saja keberadaan Badan Keahlian bagi DPR yang bentuknya yaitu Pusat Perancang Undang-Undang, Pusat Kajian Anggaran dan Pusat Akuntabilitas Keuangan Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 413 ayat (2) UU MD3. Badan Keahlian ini merupakan modal besar untuk konsolidasi lembaga perwakilan yang berwibawa, kuat dan berintegritas.

Pusat Perancang Undang-Undang sebagai *supporting system* terhadap fungsi DPR dalam bidang legislasi, Pusat Kajian Anggaran sebagai tulang punggung (*back bone*) fungsi DPR dalam bidang penganggaran dan Pusat Akuntabilitas Keuangan Negara sebagai garda penting dalam tugas Dewan dalam melakukan pengawasan terhadap kerja eksekutif.

Situasi ini semestinya menjadi momentum emas bagi DPR 2014-2019 untuk membalikkan apatisme publik. Sistem kedewanan melalui UU MD3 mengalami perubahan yang signifikan bila dibandingkan DPR periode sebelumnya.

Meski sayang, hampir selama satu tahun terakhir ini, sejumlah kesempatan emas tersebut tidak dimanfaatkaan dengan maksimal. Capaian kerja legislasi yang rendah, serta hiruk pikuk kedewanan yang mestinya tidak perlu muncul, namun justru mencuat di publik.

Pesan Penting Bagi DPR Era Ade Komarudin

Salah satu fungsi DPR di antaranya fungsi legislasi. Satu poin yang penting menjadi catatan bagi DPR periode ini yakni sudah saatnya menghentikan praktik over-regulasi. Praktik yang "sedikit-sedikit membuat UU". Ada kemauan yang menggebu untuk membuat undang-undang terhadap semua aspek kehidupan. Padahal, persoalan yang semestinya dapat direspons melalui Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen) namun dibuat dalam UU.

Bukan tanpa risiko akibat praktik over-regulasi ini. Kerja konstitusional DPR menjadi tersandera. Target legislasi yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tak terpenuhi, kesan DPR tidak produktif akhirnya sulit dihindari.

DPR semestinya dapat lebih fokus dalam pembuatan UU yang berpijak pada tiga aspek dasar pembuatan UU yakni aspek filosofis, yuridis dan sosiologis. Ketiga aspek itu dikawinkan dengan cara mematuhi aturan sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan menyudahi praktik over-regulasi ini dalam satu tarikan nafas yang sama, DPR juga mampu mengurangi biaya legislasi yang tidak murah itu.

Di bidang pengawasan DPR terhadap kinerja eksekutif secara konstitusional diatur dalam konstitusi kita. Pengawasan DPR terhadap kinerja eksekutif linier dengan fungsi lainnya yakni legislasi dan anggaran. Kerja eksekutif sebagai pelaksana UU harus dipastikan sesuai dengan aturan main yang ditetapkan.

Peran *chek and balances* DPR wajib dilakukan terhadap Presiden. Fungsi konstitusional ini juga terbebani kepada seluruh anggota DPR, dengan tanpa mengenal istilah berada dalam partai partai pendukung pemerintah maupun berada di luar pemerintahan.

Di bidang penganggaran, DPR memiliki peran penting dalam

meluruskan haluan politik anggaran yang diusulkan eksekutif. Sebagaimana amanat konstitusi agar APBN diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, seharusnya mutlak dikawal oleh DPR. Hak *budgeting* yang dimiliki DPR semestinya menjadi alat untuk mendorong anggaran yang berbasis ekonomi konstitusi.

Bukan sebaliknya, hak *budgeting* ini justru menjadi alat penekan dan alat tawar untuk praktik kongkalingkong anggaran yang dalam periode DPR sebelumnya masih terjadi antara oknum DPR, oknum eksekutif serta pihak swasta. DPR sebagai salah satu pilar kelembagaan untuk membangun sistem integritas nasional (Jeremy Pope, 2008) semestinya berperan meluruskan politik anggaran yang pro rakyat dan mengawasi pengelolaan keuangan negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-XI/2013 yang memutuskan DPR tidak lagi diperbolehkan membahas satuan tiga berupa kegiatan dan jenis belanja saat pembahasan, harus dimaknai zona terlarang bagi DPR untuk bermain mata dengan pengelola anggaran.

Konsolidasi kelembagaan DPR Periode 2014-2019 khususnya paska pelantikan Ade Komarudin ini wajib dilakukan secara komprehensif. Belajar dari kesalahan dan kekurangan periode kepemimpinan sebelumnya tentu harus dilakukan. Wajah Parlemen lima tahun ke depan, tentu tidak dapat dipisahkan dari komitmen dari partai politik untuk melakukan reformasi di internalnya.

Merawat dan menjaga DPR merupakan kewajiban konstitusional seluruh warga bangsa. Mendelegitimasi parlemen atas nama apapun tentu bukanlah tindakan konstitusional. Parlemen harus dijaga dari anasir jahat yang berasal dari dalam parlemen maupun dari luar parlemen. Dengan cara ini, DPR mampu menjalankan tugas dan fungsi konstitusionalnya secara maksimal. Ikhtiar ini bermuara pada penciptaan kesejahteraan rakyat melalui kebijakan yang pro rakyat. Semoga.

Tulisan
2

Kuasa Menguasai DPR

Mei Susanto

Lakon drama politik perebutan kekuasaan di DPR RI Periode 2014-2019 seperti tak pernah berhenti. Perebutan kekuasaan yang dimaksud adalah perebutan kursi pimpinan DPR yang sejak tahun 2014 hingga awal 2018 ini setidaknya sudah empat kali terjadi pergantian Ketua DPR. Dari mulai Setya Novanto kemudian digantikan Ade Komarudin, kemudian kembali lagi ke Setya Novanto dan terakhir Bambang Soesatyo. Pada awal bulan Februari 2018 ini, DPR dan Pemerintah kembali menyepakati untuk melakukan revisi terbatas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) demi memberikan jalan agar partai yang memperoleh kursi terbanyak (baca PDIP) dapat memperoleh kursi pimpinan DPR.

Berbeda dengan perebutan pimpinan DPR sebelumnya yang penuh hiruk pikuk, pemberian jatah pimpinan DPR bagi PDIP kali ini berjalan mulus karena terdapat juga penambahan tiga pimpinan MPR yang rencananya akan diberikan kepada PDIP, Partai Gerindra dan PKB. Sementara PPP dan Partai Nasdem tidak kebagian jatah, sehingga mengakibatkan *walkout* yang dapat diduga karena alasan tersebut.

Penambahan jumlah kursi pimpinan DPR dan MPR (serta DPD) dalam revisi UU MD3 tersebut sungguh ironis, karena hanya menunjukkan kompromi politik dan semangat bagi-bagi kue pimpinan parlemen yang dapat dilihat dari keberlakuan jumlah pimpinan DPR, MPR dan DPD tersebut sampai dengan tahun 2019, sebab setelah 2019 maka akan kembali pada aturan sebelumnya. Apalagi ditambah arogansi DPR yang menambah pasal pidana bagi yang melakukan kritik pada DPR dan pasal keharusan adanya pertimbangan dari MKD dan persetujuan Presiden jika ada anggota DPR yang akan diproses hukum. Inilah ironi DPR periode ini, yang lebih mengedepankan semangat kuasa menguasai DPR dibandingkan pemenuhan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat.

Merebut Kekuasaan

Perebutan kekuasaan bagi lembaga-lembaga politik adalah suatu hal yang biasa. Bahkan dalam sistem demokrasi yang baik, pelembagaan proses perebutan kekuasaan difasilitasi. Hal tersebut tidak lain untuk menjamin agar perebutan kekuasaan dilakukan dengan cara yang damai dan tidak berdasarkan kekerasan apalagi pertumpahan darah.

Pelembagaan perebutan kekuasaan tersebut biasanya dilakukan melalui pemilihan umum yang gradual dengan rentang waktu beberapa tahun sekali. Sebagai dampaknya, institusi-institusi negara yang merepresentasikan politik akan diisi oleh para politisi yang memenangkan kontestasi tersebut. Karena itu perebutan kekuasaan di DPR sebagai representasi perwakilan politik pun harus dipandang suatu hal yang biasa dan lumrah. Namun bukan berarti perebutan kekuasaan tersebut dilakukan secara terus menerus yang membuat terabaikannya tugas dan fungsi pokok dari DPR itu sendiri.

Perebutan kekuasaan di DPR Periode 2014-2019 ini memang dapat dikatakan sangat over. Bagaimana tidak? Setelah dilantik pada 1 Oktober 2014 lalu, DPR mengalami pembelahan. Hal yang menurut

Saldi Isra tidak lazim, karena pembelahan pemerintahan (*divided government*) biasanya terjadi antara eksekutif dan legislatif, bukan diinternal legislatif.

Dalam kasus di DPR, ternyata internalnya yang terbelah dan terbagi ke dalam kubu Koalisi Merah Putih (KMP) dan kubu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) sebagai kelanjutan kontestasi Pemilu Presiden 2014. Ketika itu, kubu KMP berhasil menguasai hampir seluruh pimpinan mulai dari pimpinan DPR sampai dengan pimpinan alat kelengkapan dewan. Kisruh tersebut dimulai dari persoalan UU MD3 yang disahkan pada tahun 2014 yang merupakan tahun politik, yang mengubah sistem pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapan dewan dari partai dengan perolehan suara terbanyak menjadi sistem paket terbuka.

Persoalan tersebut pun sampai dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Sayangnya MK menyatakan persoalan tersebut sebagai *open legal policy* bukan merupakan persoalan konstitusi. Akibatnya, setelah DPR mulai bersatu dan tidak terbelah lagi, keinginan untuk menampung partai yang memperoleh kursi terbanyak di dalam Pimpinan DPR maupun alat kelengkapan Dewan harus melalui jalan revisi UU MD3. Di sinilah kita dapat melihat hukum harus tunduk pada kemauan berkuasa. Hukum yang harusnya menjadi pembatas dan menjadi rel bagi politik perebutan kekuasaan, justru dibuat sedemikian rupa sehingga hukum terserah siapa yang berkuasa.

Pelajaran penting

Lakon kuasa menguasai DPR tersebut seharusnya menjadi pelajaran penting, khususnya bagi penyelenggara pemerintahan. Akibat perebutan kekuasaan, energi DPR banyak terkuras, sehingga tugas dan fungsinya tidak dapat berjalan dengan optimal. Sebagai contoh dalam fungsi legislasi, di mana Prolegnas Prioritas tahun 2015 sebanyak 50 RUU hanya tercapai 17 UU, tahun 2016 dari 51 RUU

prioritas hanya tercapai 22 UU, bahkan pada tahun 2017 dari 52 RUU prioritas hanya 6 UU yang dicapai. Belum lagi kalau berbicara soal fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang belum optimal. Tidak salah jika kemudian kita dapat menyebut sepanjang tahun 2014-2018 ini DPR masih sibuk dengan dirinya sendiri.

Pelajaran penting yang harus dipetik agar tidak diulangi kembali kuasa menguasi DPR secara berlebihan adalah menempatkan hukum sebagai pembatas kekuasaan. Kekuasaan politik harus patuh terhadap rel hukum yang mengaturnya. Karenanya hukum tidak hanya memenuhi kaidah kepastian melainkan juga memperhatikan betul kewajaran dan kebiasaan yang timbul sehingga akan melahirkan keadilan.

UU MD3 sebagai acuan DPR, semestinya memberikan pembatasan dan pembagian yang adil bagi terselenggaranya perebutan kekuasaan di internal DPR. Harus menjadi *fatsoen* politik bahwa yang memiliki kursi terbanyak di DPR-lah yang menjadi pimpinan DPR. Hal tersebut tidak hanya harus menjadi konvensi ketatanegaraan, melainkan juga harus tercermin dalam UU MD3. Ini adalah bentuk penghormatan dan penghargaan atas proses kedaulatan rakyat yang tercermin dalam pemilihan umum. Dengan demikian, proses perebutan kekuasaan di DPR didasarkan atas pilihan rakyat, bukan melalui mekanisme pasar bebas sehingga akan merusak sendi-sendi kehidupan politik.

Hal lain yang tidak kalah penting seharusnya pembahasan UU yang mengatur persoalan politik tidak dibahas ketika musim politik tiba, mengingat akan banyak kepentingan sehingga mempengaruhi muatan UU yang lebih menguntungkan kelompok tertentu. Tentu kita berharap DPR yang hanya tinggal 2 tahun kurang ini dapat segera berbenah dan fokus meningkatkan kinerja sehingga harapan dan keinginan rakyat dapat berdaulat dalam mengelola negara dapat terealisasi.

Tulisan
3

Urgensi Inovasi DPD RI

R Ferdian Andi R

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada 1 Oktober 2018 genap berusia 14 tahun. Lembaga tinggi negara ini lahir dari rahim refomasi melalui proses amandemen konstitusi tahap ketiga sebagaimana tertuang di Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Sayangnya, kedudukan dan kewenangan lembaga ini serba tanggung dan tak bergigi. Satu sisi sebagai *main organ* dalam hal pengawasan, namun di sisi lain sebagai *auxiliary agency* dalam hal legislasi.

Alih-alih menjadi lembaga senat layaknya di negara-negara yang menganut parlemen dengan sistem dua kamar (*bicameralism*), tak sedikit pihak menyebut kerja DPD tak ubahnya seperti *non goverment organization* (NGO) yang berplat merah. Lembaga tinggi negara rasa LSM, bahkan tak jarang suara NGO lebih nyaring ketimbang DPD dalam menjawab persoalan di daerah.

Situasi demikian tidak terlepas dari konstruksi politik hukum DPD yang memang cukup terbatas dari sisi kewenangan dan fungsinya sebagaimana tertuang dalam konstitusi. Meski, situasi tersebut bukan berarti DPD tak ada usaha untuk menaikkan kelas terkait kedudukan dan kewenangan dalam lembaga parlemen.

Sejumlah ikhtiar dilakukan baik mekanisme *hard power* hingga *soft power*. Langkah yang dapat digolongkan sebagai upaya *hard power* yakni mendorong amandemen konstitusi khususnya di ketentuan yang membahas soal kedudukan dan kewenangan DPD. Ide amandemen kelima ini bukanlah ide baru, telah lama disuarakan, bahkan sejak periode DPD RI sebelumnya.

Upaya tersebut diharapkan dapat menempatkan DPD sesuai dengan khitahnya yakni sebagai lembaga perwakilan bagi masyarakat daerah. Sayang, ide ini tak banyak mendapat respons konkret dari pemangku kepentingan. Ketiadaan momentum dan iktikad baik (*good faith*) menjadi penyebabnya.

Langkah lainnya yang juga kerap dilakukan DPD yakni melakukan pelurusan konstitusional melalui jalur *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UU yang dianggap makin melemahkan posisi dan wewenang DPD. Langkah ini masuk kategori *soft power.*

Seperti putusan MK 79/PUU-XII/2014 yang merupakan putusan atas uji materi UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam putusan tersebut, MK mempertegas kewenangan yang dimiliki DPD dalam keterlibatan dalam pembahasan RUU dan Naskah Akademik terkait otonomi daerah, pembentukan daerah otonomi baru, pengelolaan sumber daya alam serta kemandirian pengelolaan keuangan DPD.

Realitas konstitusional yang dialami DPD ini harus segera dicarikan jalan keluarnya. Cara yang paling mungkin dilakukan yakni dengan menguatkan susunan dan kedudukan kelembagaan dengan melakukan amandemen konstitusi. Upaya tersebut semata-mata untuk memastikan kelembagaan yang merepresentasikan daerah ini dapat dirasakan manfaatnya bagi daerah.

Meski, upaya tersebut tidaklah mudah. Setidaknya momentum Pemilu 2019 tidaklah mungkin dilakukan proses amandemen

konstitusi. Maka jalan yang yang dapat ditempuh oleh DPD RI dengan melakukan berbagai inovasi dan kreasi dalam koridor konstitusional. Langkah tersebut semata-mata agar keberadaan lembaga ini dapat dirasakan oleh daerah.

Responsif Urusan Daerah

Hakikat keberadaan DPD sejatinya merupakan lembaga yang diperuntukkan sebagai kanal bagi daerah agar persoalan-persoalan di daerah dapat diakomodasi dalam kepentingan nasional. DPD secara praksis kelembagaan merupakan penghubung antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah. Kewenangan yang dimiliki DPD mengonfirmasi hal tersebut.

Persoalan yang muncul di daerah baik urusan sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA), dengan kewenangan yang dimiliki semestinya dapat dijangkau oleh DPD. Upaya ini bertujuan untuk menghadirkan manfaat DPD bagi daerah.

Sejumlah persoalan yang muncul di daerah yang menyita perhatian publik daerah maupun nasional semestinya DPD tampil di depan untuk turut serta menjadi bagian dari solusi di daerah. Sayangnya, dalam sejumlah persoalan yang mencuat, tidak muncul sikap kelembagaan DPD sebagai bagian dari penyelesaian persoalan di daerah.

Sejumlah persoalan di daerah yang belakangan menyita perhatian publik seperti pengelolaan pemerintahan daerah yang justru melahirkan aktor baru korupsi dari daerah. Praktik koruptif yang dilakukan DPRD bersama pejabat eksekutif daerah tampak menjadi tren dalam pengelolaan pemerintahan di daerah. DPD Semestinya dapat tampil sebagai lembaga yang menawarkan peta jalan keluar atas persoalan tersebut.

Situasi ini sejalan dengan karut marut persoalan legislasi yang terjadi antara daerah dan pusat yang kerap mengakibatkan disharmoni

peraturan perundang-undangan. Langkah DPD dengan membentuk alat kelengkapan baru seperti Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD) dapat dijadikan *role model* respons atas persoalan yang terjadi di daerah. Meski secara praktik di lapangan, keberadaan lembaga ini dituntut untuk kreatif dan mampu menjadi jembatan bagi daerah dan pemerintah pusat dalam persoalan legislasi di daerah.

Selain itu, persoalan pengelolaan sumber daya alam (SDA) yang juga menjadi hal krusial di daerah khususnya dalam isu pembangunan berkelanjutan (*suistainable development*) juga tampak kurang direspons DPD. Bila pun direspons, upaya DPD belum dirasakan oleh publik khususnya di daerah.

Persoalan lainnya yang dalam dua bulan terakhir muncul yakni tentang bencana yang menimpa sejumlah daerah seperti di Lombok, NTB pada awal Agustus lalu serta di Palu dan Donggala Sulawesi Tengah akhir September lalu, semestinya DPD menjadi lembaga tinggi negara yang mampu menjadi penghubung berbagai *stakeholder* baik di daerah maupun di pusat untuk bersama-sama turut serta bergerak cepat mengatasi dampak bencana.

DPD yang merupakan *representation teritorial* semestinya menjadi lembaga tinggi negara terdepan dalam merespons dan menjadi bagian solusi atas persoalan yang muncul di daerah. Fakta konstitusional kewenangan DPD yang minimalis ini bukan berarti menjadi penghalang bagi lembaga ini untuk dapat berbuat lebih maksimal.

DPD harus tampil dengan karakter yang dinamis, responsif, dan inovatif dalam merespons persoalan-persoalan di daerah baik berjangka pendek maupun berdampak pada perubahan sistem. Posisi DPD sebagai *main constitusional organ* yang sederajat dengan DPR semestinya dapat berbuat lebih banyak di depan masyarakat daerah.

Posisi konstitusional yang dimiliki DPD ini semestinya dapat dijadikan modal sebagai daya pengungkit atas hambatan dan persoalan yang terjadi di daerah untuk mempercepat pembangunan di daerah.

Sayangnya, DPD dalam beberapa waktu terakhir ini justru disibukkan urusan domestik lembaga dan pimpinannya. Pemilu 2019 mendatang harus dijadikan momentum perubahan bagi DPD setidaknya dimulai dengan memilih figur-figur yang mengerti dan faham secara filosofis keberadaan lembaga ini. Lebih dari itu, ke depan para wakil daerah tak lagi disibukkan urusan politik praktis lantaran memiliki dua wajah, satu sebagai aktivis partai politik dan satu lagi menjadi wakil daerah.

Memilih menjadi anggota DPD semestinya bukanlah kerja sambilan, melainkan kerja konstitusional yang pertanggungjawabannya di hadapan rakyat daerah. Upaya ini semata-mata untuk mengukuhkan DPD sebagai lembaga wakil daerah yang memiliki tugas menguatkan bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Tulisan
4

Menakar Urgensi Revisi UU MD3

R Ferdian Andi R

Perubahan kedua UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) kembali menyeruak di publik seiring usulan agar Fraksi PDI Perjuangan mendapat jatah alokasi kursi wakil ketua DPR dan MPR. Terlebih, Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) melalui putusannya yang isinya agar Baleg melakukan revisi UU MD3. Sidang paripurna DPR juga telah memutuskan perubahan UU MD3 ini untuk dibahas pada prolegnas prioritas 2016 dan 2017.

Perubahan pertama UU MD3 dilakukan di antaranya untuk menambah jumlah pimpinan alat kelengkapan dewan (AKD) dari yang semula paling banyak tiga orang, dalam perubahan tersebut menjadi empat orang (Pasal 97 ayat (2) UU MD3). Penambahan alokasi kursi pimpinan AKD saat itu dimaksudkan untuk mengakomodasi fraksi-fraksi yang berada di barisan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang tidak mendapat jatah kursi pimpinan AKD, termasuk pimpinan DPR.

Maklum saja, di awal masa jabatan DPR periode 2014-2019 terjadi dualisme kepemimpinan DPR sebagai imbas kontestasi Pemilu Presiden 2014. Perubahan UU MD3 terkait penambahan jumlah pimpinan AKD dimaksudkan sebagai jalan tengah atas keadaan saat itu. Tujuan itu berhasil, internal DPR tak lagi bergejolak.

Dua tahun berselang, perubahan UU MD3 kembali disuarakan. Fokus isu yang diusung terkait dengan rencana memasukkan perwakilan dari Fraksi PDI Perjuangan dalam jajaran wakil ketua DPR dan MPR. Untuk mengkonkretkan usulan ini, perubahan norma di Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 84 ayat (1) UU No 17 Tahun 2014 tak bisa dihindari yakni dengan cara menambah jumlah pimpinan DPR/ MPR dari yang semula satu (1) ketua dan empat (4) wakil ketua menjadi lima (5) wakil ketua DPR/MPR.

Cara ini dipastikan tidak akan mengubah formasi lama di jajaran Pimpinan DPR/MPR. Karena hanya menambah satu kursi wakil ketua menjadi total lima (5) wakil ketua DPR/MPR. Efeknya, resistensi politik jauh lebih diminimalisir ketimbang melakukan kocok ulang pimpinan DPR/MPR. Upaya perubahan UU MD3 ini masuk kategori *legislative reveiw* atau *political review*. Upaya untuk mengontrol norma hukum melalui jalur politik legislasi.

Meskipun, jelang akhir masa jabatan DPR periode 2009-2014 lalu, PDI Perjuangan sebenarnya telah melakukan upaya hukum dengan menggugat uji formil UU MD3 dengan cara *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK). Namun hasilnya tidak sesuai harapan partai berlambang moncong putih ini. Mahkamah menolak seluruh permohonan PDI Perjuangan.

Inefesiensi Perubahan UU MD3

Gagasan perubahan kedua UU MD3 oleh Parlemen secara normatif memang bisa dilakukan dengan catatan memenuhi syarat konstitusional. Syarat konstitusional yang dimaksud sebagaimana tertuang dalam ketentuan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Presiden No 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 12 Tahun 2011.

Sejumlah hal elementer dari ketentuan konstitusional tersebut di antaranya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus dipastikan benar dalam perencanaan, tepat dalam penyusunan dan juga melibatkan partisipasi masyarakat. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan mekansime penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas) yang harus disepakati bersama-sama para pembuat UU (*law maker*) yakni DPR dan Presiden. Mekansime penyusunan Prolegnas untuk daftar lima tahunan dilakukan di awal periode DPR, sedangkan untuk setiap tahunnya disepakati melalui Porlegans Prioritas Tahunan.

Lebih dari itu, dalam ketentuan di pasal 18 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara normatif memandu bagi pembuat UU dalam penyusunan daftar Prolegnas dengan berpijak pada perintah UUD, perintah Tap MPR, perintah UU lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, RPJMN, RPJM, rencana kerja pemerintah dan rencana kerja DPR serta aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Substansi penambahan kursi wakil ketua DPR/MPR secara obyektif tidak masuk dalam kriteria syarat pembentukan UU. Faktanya, pembidangan pimpinan DPR telah terbagi secara merata di internal Pimpinan DPR. Kondisi ini berbeda dengan penambahan alokasi kursi pimpinan AKD melalui perubahan pertama UU MD3 pada akhir 2014 lalu. Ada kebutuhan yang tidak bisa dihindari.

Penambahan kursi pimpinan DPR/MPR bila dikaitkan dengan fungsi konstitusional DPR/MPR juga tidak menemukan legitimasi moralnya. Karena bila melihat fungsi Pimpinan DPR/MPR, lima pimpinan DPR/MPR yang selama ini tersedia telah memenuhi kebutuhan yang tersedia. Dalam perspektif efektivitas kerja dan efisiensi anggaran tentu tidak memiliki basis pijakan yang kuat. Penambahan wakil ketua DPR/MPR dipastikan akan menambah beban keuangan negara.

Argumentasi rencana penambahan jumlah kursi pimpinan DPR/MPR sebagai wujud *open legal policy* yang dimiliki pembuat UU, semestinya tidak secara serampangan diiterapkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu secara *inherent* di dalamnya juga harus diperhatikan asas formil dan asas material, serta landasan filosofis, yuridis, serta sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Reformasi Legislasi

Perubahan kedua UU MD3 ini bila disandingkan dengan rencana reformasi legislasi yang digaugkan pemerintahan Jokowi-JK tentu tidak menemukan konteksnya. Agenda penting itu semestinya dapat dijalankan secara konsekwen dan konsisten.

Pembuat UU dapat membuat peta jalan (*road map*) dalam merumuskan reformasi legislasi di Indonesia. Perumusan peta jalan itu dapat dimulai dengan merumuskan politik hukum penyusunan legislasi secara terpadu. Politik hukum tentu bukan politik partisan jangka pendek para pembentuknya. Namun kebijakan hukum yang ditujukan untuk kepentingan negara (Mahfud MD, 2011)

Langkah demikian dapat menjadi pemandu bagi pembentuk UU dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Meski sebenarnya melalui penyusunan rencana prolegnas yang dibahas secara bersama oleh DPR dan Pemerintah dapat dijadikan dasar dalam melakukan upaya reformasi legislasi di Indonesia.

Perubahan kedua UU MD3 yang dimaksudkan untuk menambah satu kursi wakil ketua DPR/MPR secara substansial bakal memukul mundur rencana reformasi legislasi yang disuarakan pemerintahan Jokowi-JK. Spirit dalam menyusun legislasi harus ditujukan untuk kepentingan publik, bukan kepentingan parsial-artifisial yang berdaya jangkau pendek.

Tulisan
5

Irasionalitas Penambahan Pimpinan MPR

R Ferdian Andi R

Pelantikan tiga pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada Senin (26/3/2018), menambah daftar polemik keberadaan UU No 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3). Pelantikan tiga Wakil Ketua MPR itu merupakan imbas dari ketentuan baru yang tertuang dalam Pasal 15 ayat (1) UU MD3 yang menyebutkan jumlah pimpinan MPR berjumlah delapan orang. Padahal, sebelumnya jumlah pimpinan MPR hanya lima orang saja.

Berbeda dengan pelantikan Wakil Ketua DPR yang sebelumnya telah digelar, pelantikan tiga pimpinan MPR ini mendapat respons keras dari publik. Pemicunya di antaranya soal jumlah penambahan kursi pimpinan MPR yang membengkak menjadi delapan kursi pimpinan. Pembengkakan jumlah kursi pimpinan MPR ini berkorelasi erat dengan beban anggaran negara yang dipikul.

Data yang dirilis Center for Budget Analysis (CBA) menyebutkan negara menanggung beban anggaran setiap pimpinan MPR sekira Rp 1,18 miliar setiap tahunnya yang dialokasikan untuk sekretariat pimpinan MPR. Jika ada penambahan tiga kursi pimpinan MPR, setidaknya negara mengalokasikan anggaran sebesar Rp 3,5 miliar setiap tahunnya.

Kondisi tersebut semakin tidak menemukan rasionalitasnya bila disandingkan dengan beban kerja MPR yang paska amandemen konstitusi, kedudukan MPR tak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Kewenangan MPR sebelum amandemen konstitusi seperti memilih presiden/wakil presiden, menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta menyusun Ketetapan MPR (Tap MPR) kini tak lagi dimiliki MPR. Besarnya kewenangan MPR sebelum amandemen, lembaga ini pun disebut sebagai penguasa konstitutif . (Prajudi Atmosudirdjo, 1994).

MPR paska amandemen konstitusi menjadi lembaga tinggi negara yang kewenangannya terbatas. Seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan atau Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan. (Maria Farida Indrati, 2011).

Kewenangan konstitusional tersebut bukanlah pekerjaan yang rutin dikerjakan. Bahkan, bila merujuk MPR di periode paska amandemen konstitusi, kewenangan konstitusional tersebut sama sekali tidak pernah dilakukan, kecuali hanya pelantikan Presiden/ Wakil Presiden. Belakangan, MPR melakukan berbagai inovasi ketatanegaraan seperti sosialisasi empat pilar kebangsaan yang dimulai MPR periode 2009-2014 serta sidang tahunan yang dimulai sejak MPR periode 2014-2019 ini.

Fakta tersebut semakin menegaskan penambahan tiga kursi pimpinan MPR tidak berpijak pada spirit konstitusi. Beban kerja MPR yang berkurang drastis paska amandemen tidak dijadikan landasan dalam perumusan norma terkait penambahan jumlah pimpinan MPR. Dalam konteks ini terjadi disparitas antara materi muatan yang terkandung dalam konstitusi dengan aturan turunan melalui UU MD3.

Norma Bermasalah

Persoalan yang muncul dari penambahan tiga pimpinan baru MPR ini tidak terlepas dari keberadaan norma yang terkandung dalam UU MD3 yang dijadikan sebagai dasar hukum (*legal basis*). Masalahnya, norma yang tertuang dalam ketentuan yang mengatur soal susunan dan kedudukan lembaga MPR, DPR, DPD dan DPRD tersebut memiliki persoalan serius.

Pertama, ketiadaan alasan yuridis, filosofis dan sosiologis soal penambahan jumlah kursi pimpinan MPR yang semula lima pimpinan menjadi delapan pimpinan. Perumus UU (*law maker*) gagal menjelaskan landasan filosofis, yuridis maupun sosiologis atas penambahan kursi pimpinan MPR tersebut. Bila pun alasan yang mencuat tak lebih hanya berpijak pada "sosiologi politik" yang terjadi di parlemen. Tentu ini tidak dapat dijadikan alasan pembenar untuk membuat rumusan ketentuan tersebut.

Kedua, pengabaian asas formil dan asas materiil dalam penyusunan UU MD3 sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 dan 6 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 huruf f UU No 12 Tahun 2011 disebutkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, perumus UU harus membuat rumusan yang jelas. Kejelasan rumusan menjadi penting agar norma yang tertuang dalam ketentuan peraturan perundang-undangan menimbulkan kejelasan maksud dan tujuan.

Hal ini tampak terlihat di Pasal 427a huruf c yang menyebutkan alokasi tiga pimpinan baru MPR diperuntukkan kepada partai yang memperoleh suara terbanyak di DPR. Di poin inilah letak soalnya. Frasa "suara" dalam ketentuan tersebut menimbulkan makna lebih dari satu.

Apakah frasa "suara" yang dimaksud terkait jumlah suara sah nasional dalam Pemilu? Karena bila merujuk UU lainnya, seperti

Pasal 222 UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, terjadi perbedaan antara frasa “suara” dan “kursi”. Frasa “suara” merujuk jumlah suara sah nasioal dalam pemilu, sedangkan frasa “kursi” merujuk jumlah kursi di DPR.

Terkait dengan ketentuan Pasal 427a huruf c tersebut, penentuan siapa yang berhak mendapat alokasi penambahan kursi pimpinan MPR yakni pemilik suara terbanyak di DPR yakni urutan kesatu, urutan ketiga dan urutan keenam. Dalam pelantikan pimpinan baru MPR, dilantik Ahmad Basarah (Fraksi PDI Perjuangan/pemilik suara terbanyak pertama), Ahmad Muzani (Fraksi Gerindra/pemilik suara terbanyak ketiga) dan Muhaimin Iskandar (Fraksi PKB/pemilik suara terbanyak keenam).

Persoalannya di poin pemilik suara terbanyak keenam yang dimaknai merujuk kepada Fraksi PKB. Jika memaknai “suara” sama dengan jumlah kursi DPR, memaknai suara terbanyak keenam kepada PKB merupakan pemaknaan yang tepat. Namun jika frasa “suara” secara konsisten dimaknai sebagaimana merujuk UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, maka makna “pemilik suara terbanyak ketiga” dimiliki Partai Amanat Nasional (PAN). Persoalan inilah menunjukkan ketidakjelasan rumusan di UU MD3 ini. Padahal, kejelasan rumusan menjadi salah satu asas-asas pembentukan UU yang baik.

Polemik UU MD3 ini semestinya dapat segera di akhiri dengan dua mekanisme konstitusional yang tersedia. *Pertama* upaya *judicial review* dengan melakukan pengujian konstitusionalitas UU MD3 terhadap UUD 1945. Langkah ini telah ditempuh sejumlah masyarakat sipil (*civil society*) dengan melakukan permohonan pengujian sejumlah norma di UU MD3 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Harapannya, Mahkamah dapat mengabulkan permohonan pemohon karena memang sejumlah norma berpotensi melanggar UUD 1945.

Kedua, upaya *legislative review.* Kewenangan konstitusional ini hanya dimiliki dua lembaga negara yakni Presiden dan DPR dengan langkah melakukan perubahan terhadap sejumlah norma yang telah menimbulkan polemik di tengah masyarakat. Langkah *legislative review* ini jauh lebih konkret daripada sekadar aksi *walk out* oleh dua fraksi di DPR yakni Fraksi PPP dan Fraksi NasDem saat pengesahan UU MD3 pada 12 Februari 2018 lalu.

Upaya ini juga jauh lebih bermanfaat bagi publik daripada hanya sekadar aksi simbol Presiden dengan tidak menandatangani UU MD3. Faktanya, tanpa ditandatangani Presiden, UU MD3 telah berlaku pada 15 Maret 2018 lalu. Karena memang dalam ketentuan di Pasal 20 ayat (5) UUD 1945, jika UU telah disetujui bersama DPR dan Presiden namun setelah tiga puluh hari tidak ditandatangani Presiden, UU tersebut sah menjadi UU dan wajib dilaksanakan.

Tulisan
6

Mengoptimalkan Hak Budget Parlemen

Mei Susanto

Beberapa bulan kedepan (sampai dengan Oktober), DPR akan disibukkan dengan pembahasan RAPBN 2017 setelah fraksi-fraksi di DPR memberikan pemandangan umumnya pada 23 Agustus 2016 terhadap Pidato Presiden Joko Widodo tanggal 16 Agustus 2016 tentang RAPBN dan Nota Keuangan Tahun 2017. Dalam hal ini DPR melakukan salah satu fungsi konstitusionalnya yaitu fungsi anggaran yang di dalamnya terdapat hak budget DPR.

Kembalinya Sri Mulyani sebagai Menteri memberikan sinyal kalau kondisi keuangan negara sedang bermasalah akibat penumpukan hutang dan permasalahan keuangan lainnya. Kita tentu berharap DPR mampu mengoptimalkan hak budget yang dimilikinya agar APBN dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat UUD 1945.

Hak Budget DPR

Hak budget parlemen atau dalam Bahasa Belandanya disebut *begrooting rechts,* merupakan hak parlemen untuk memberikan persetujuan terhadap proposal anggaran negara yang diajukan

pemerintah. Persetujuan tersebut tidak dapat dianggap remeh dan sepele karena memiliki makna yang mendalam dalam kehidupan berdemokrasi. Persetujuan tersebut bertanda rakyat yang berdaulat (melalui wakil-wakilnya) memberikan persetujuan terhadap pengunaan uang rakyat oleh pemerintah dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara.

Sampai-sampai dalam Penjelasan Pasal 23 UUD 1945 Sebelum Perubahan disebut "cara menetapkan APBN adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara berdasarkan fasisme, anggaran ditetakan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau bedasarkan kedaulatan rakyat, APBN ditetapkan dengan undang-undang, artinya dengan persetujuan DPR". Hal ini menunjukkan hak budget sangatlah strategis bagi penyelenggaraan negara yang demokratis.

Agar hak budget DPR dapat dioptimalkan, maka DPR harus mampu melakukan analisis yang tajam dan mampu menjadi "*sparing partner*" bagi Sri Mulyani dan kawan-kawan dari pemerintah, sehingga setiap item pembahasan RAPBN dibahas secara mendalam dan tuntas. Dengan tetap berpegang teguh pada Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 yang menggariskan keterlibatan DPR tidak sampai pada hal-hal yang bersifat mikro teknis, seperti kegiatan dan jenis belanja, melainkan lebih pada hal yang makro strategis yakni pada unit organisasi, fungsi dan program.

Peta Politik DPR

Paska reshufle Kabinet Kerja ke-2, Presiden Jokowi mengakomodir beberapa orang perwakilan partai politik untuk menjadi pembantunya. Tidak dapat dipungkiri lagi, Presiden Jokowi yang pada awalnya *minority government* akibat didukung kelompok partai politik yang tidak menguasai parlemen yaitu PDIP (109 kursi DPR), PKB (47), PPP (39), Nasdem (36), dan Hanura (16), sehingga total

247 kursi atau hanya 44 % kekuatan di DPR, menjadi *majoritarian government* dengan total 386 kursi atau 69% pendukung di DPR setelah masuknya Golkar (91) dan PAN (48).

Dukungan mayoritas suara di DPR tersebut jelas akan menguntungkan Presiden Jokowi dalam upaya memuluskan program-program yang ia canangkan. Bahkan Burhanudin Muhtadi (2016) menyebut Reshufle Kabinet Kerja ke-2 tersebut menunjukkan "Lebih Presidensial" sebagai jawaban atas kepercayaan publik untuk lepas dari bayang-bayang orang lain.

Walau demikian, dukungan mayoritas suara di DPR ini patut dikhawatirkan terutama dalam membahas RAPBN 2017. Kalau tanpa pengawasan dan keterbukaan yang akuntabel dalam pembahasan RAPBN 2017, maka dikhawatirkan akan terjadi politik kartel yang membuat partai-partai politik cenderung melakukan kolusi kolektif untuk memperebutkan rente (Katz and Mair 2009).

Dengan mengutip Dan Slater, Burhanudin Muhtadi mengkhawatirkan "jebakan akuntabilitas" (*accountability trap*) di mana parlemen yang dikuasai oleh kubu pemerintah gagal melakukan fungsi-fungsi *checks and balances*. Dalam politik kartel, terjadi perselingkuhan antara eksekutif dan legislatif, aroma *promiscuous power-sharing* (pembagian kue kekuasaan) terjadi dalam ruang-ruang tertutup secara masif dan anggaran publik menjadi bancakan bersama.

Padahal kita mengetahui bersama kondisi keuangan negara dalam posisi yang kurang baik. Sampai-sampai Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan yang baru harus melakukan pemotongan anggaran dalam APBNP 2016. Suatu yang tidak pernah terjadi sebelumnya, APBN-Perubahan diubah kembali.

Karena itu, besarnya kelompok pendukung pemerintah di DPR haruslah diawasi agar tidak menjadi politik kartel. Sudah semestinya partai politik yang tidak tergabung dalam pendukung pemerintahan (Gerindra, Demokrat dan PKS), mampu memerankan diri

sebagai kekuatan penyeimbang yang mengkritisi, menguji bahkan memberikan analisis tandingan terhadap proposal RAPBN Pemerintah. Tidak dapat tidak, ini agar RAPBN 2017 benar-benar sehat dan untuk kepentingan besar rakyat.

Partai-partai pendukung pemerintahpun seharusnya tidak asal setuju terhadap proposal RAPBN pemerintah. Bukan berarti ini membuat politik gaduh. Namun harus disadari DPR diadakan dalam rangka melakukan *checks and balances* bukan untuk asal setuju seperti yang dinyanyikan Iwan Fals.

Alm. Nurcholis Madjid (1999) pernah mengatakan dalam negara demokrasi yang sehat sangat diperlukan *checks and balances* sebagai kekuatan pemantau dan pengimbang, sebab dalam pandangan yang agak filosofis manusia tak mungkin selalu benar. Karena itu, sudah semestinya DPR bersatu dan tidak dikotak-kotakan dalam bingkai kelompok pendukung pemerintahan ataupun yang berada diluar pemerintahan. Kebersatuan tersebut penting, agar mampu mengoptimalkan hak budget DPR sehingga memberikan legitimasi terhadap RAPBN yang diajukan Presiden Jokowi menjadi benar-benar untuk kepentingan rakyat.

Tulisan
7

Ujian Supremasi Etik Kasus Setya Novanto

R Ferdian Andi R

DALAM dua pekan terakhir publik disuguhi pemberitaan yang cukup masif tentang pelaporan Menteri ESDM Sudirman Said ke Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Pelaporan tersebut terkait dengan dugaan pencatutan nama presiden dan wakil presiden untuk permintaan saham di PT Freeport Indonesia yang diduga dilakukan Ketua DPR Setya Novanto. Pro dan kontra muncul di tengah pelaporan tersebut. Berbagai argumentasi ditandingkan untuk menguatkan posisi masing-masing. Baik yang menguatkan Sudirman Said maupun yang menguatkan Setya Novanto.

Di titik lain, polemik itu juga menghadirkan kontestasi wacana di antara kedua pihak. Suatu hal yang wajar di tengah arus informasi yang bebas, baik dari sumber media konvensional maupun media sosial.

Sayang, kontestasi wacana tersebut kerap mengesampingkan proses yang tengah berjalan di MKD. Misalnya, ungkapan elite politik yang pagi-pagi menyebut Setya Novanto tidak bersalah dalam pertemuan dengan presiden direktur PT Freeport Indonesia. Derajat pernyataan tersebut juga sama persis dengan upaya justifikasi

bahwa Setya Novanto bersalah seraya memintanya mundur.

Dalam konteks politik, tentu sah klaim propaganda, termasuk agitasi, yang muncul dari kasus itu. Namun, menjadi krusial bila pernyataan itu disandingkan dengan posisi kasus etik yang tengah berlangsung di MKD DPR RI. Lembaga yang didesain sebagai wadah tertinggi di parlemen untuk mengadili etika anggota parlemen. Apalagi, desain MKD berbeda dengan desain Badan Kehormatan (BK) di periode DPR sebelumnya. Desain MKD saat ini tak lebih menerapkan konsep pengadilan etik (*court of ethics*) yang dalam konteks di Indonesia telah dikenalkan Jimly Asshiddiqie (2014).

Keberadaan lembaga itu secara linier merupakan pengejawantahan dari *rule of ethics* yang di dalamnya mencakup *code of ethics* dan *court of ethics*. Kode etik DPR tecermin melalui Peraturan DPR No 1 Tahun 2015, sedangkan pengadilan etik DPR terwadahi melalui MKD.

Sengkarut Etik Parlemen

Perkembangan belakangan atas perkara etik yang menimpa Ketua DPR Setya Novanto semakin menunjukkan keberadaan pengadilan etik memang masih belum familier di tengah kehidupan berbangsa dan bernegara. Model pengadilan itu masih minim.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dapat menjadi *role* model pertama *court of ethics* di Indonesia. Layaknya peradilan lainnya, prinsip peradilan modern juga mutlak tersedia dalam model peradilan etik ini. Misalnya, prinsip independensi, transparansi, bebas, dan tidak memihak. Hal tersebut pula yang dalam beberapa waktu terakhir ini mencuat di khalayak yang terekspresikan melalui suara publik.

Persidangan etik di MKD didorong agar berjalan transparan, bebas, mandiri, dan profesional tentu bukan lantaran dugaan kasus yang menimpa terhadap Ketua DPR Setya Novanto. Namun,

hal tersebut merupakan ukuran standar dalam penyelenggaraan pengadilan yang modern. Karena itu, siapa pun yang disidangkan di MKD, prinsip tersebut harus dijalankan. Pengaturan etika di DPR melalui Peraturan DPR No 1 Tahun 2015 merupakan kode etik yang berlaku bagi DPR. Standar etik itu mutlak harus dipatuhi seluruh anggota DPR tanpa terkecuali.

Menilik peraturan DPR tersebut, semuanya berisi tentang moral etik bagi anggota DPR. Contohnya, persoalan integritas, profesionalitas, independensi, akuntabilitas, dan transparansi. Termasuk bagaimana diatur tentang etika relasi anggota DPR dengan konstituen, dengan wartawan, hingga antar anggota dengan alat kelengkapan dewan.

Belakangan perdebatan yang dominan mencuat di tengah publik justru bukan soal substansi persoalan yang mengemuka. Namun, menyoal pinggiran yang nyaris tidak menyentuh substansi persoalan, yakni persoalan etika. Padahal, kaidah etika menjadi sumber mata air dari norma hukum itu sendiri.

Momentum Penegakan Etik DPR

Muara penting dari hiruk pikuk pelaporan menteri ESDM itu tak lain terkait dengan martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas lembaga perwakilan rakyat. Hal yang secara tegas disebutkan dalam tujuan keberadaan kode etik DPR. Kasus tersebut semestinya menjadi momentum penting bagi parlemen untuk pembuktian penegakan etika yang oleh publik dinilai absen dari perilaku wakil rakyat.

Apalagi, situasi itu disandingkan dengan capaian kinerja DPR yang belum memuaskan publik. Pemahaman demikian seharusnya bukan lagi persoalan kepentingan fraksi atau koalisi partai, tapi semestinya menjadi kesadaran kolektif seluruh *stakeholder* di Senayan. Baik anggota DPR maupun pihak Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR yang menjadi *supporting system* di parlemen.

Di atas semua itu, penegakan etik DPR seharusnya menjadi titik balik bagi lembaga wakil rakyat untuk secara esensial benar-benar menjadi representasi perwakilan rakyat. Secara formal, etika DPR telah terdokumentasikan melalui Peraturan DPR No 1 Tahun 2015. Sedangkan secara substansial, etika merupakan soal rasa, *common sense*, dan kepatutan.

Seperti ungkapan Herbert Lionel Adolphus Hart (1961), moral menuntut kemauan, baik maksud maupun motif yang sifatnya "internal". Dengan kata lain, tanpa kode etik DPR pun, semestinya akal sehat mampu memilah mana yang patut dan mana yang tidak patut. Terlebih, dalam konteks kenegaraan, Pancasila dan UUD 1945 merupakan sumber etik dalam berbangsa dan bernegara.

Tulisan
8

Isu Seputar Anggaran

Mei Susanto

Dalam salah satu karya fenomenalnya yang kemudian dibukukan dalam "*the federalist paper*", *the founding father* Amerika Serikat, Alexander Hamilton (1778) mengungkapkan salah satu kekuasaan kunci dari Kongres Amerika Serikat yang disusun atas prinsip pemisahan kekuasaan adalah kekuasaan anggaran alias kekuasaan pundi-pundi uang (*the power of the purse*). Hal tersebut disampaikan Hamilton pada saat mengomentari kekuasaan yudikatif yang lemah dibandingkan kekuasaan eksekutif yang kuat karena memiliki pedang (*sword*) ataupun kekuasaan legislatif yang memiliki pundi-pundi uang (*purse*). Saking kuatnya *the power of the purse* tersebut, pemerintahan Amerika dapat saja tutup (*government shutdown*) akibat anggaran yang diajukan Presiden Amerika tidak disetujui oleh Kongres Amerika. Kejadian *government shutdown* di Amerika Serikat tersebut baru saja terjadi saat proposal anggaran Presiden Trumpt belum disetujui Kongres pada awal Januari 2019 lalu.

Timbul, pertanyaan mengapa Hamilton sampai memberikan "*the power the purse*" tersebut kepada Kongres Amerika? Hal tersebut tidak lain karena dianutnya prinsip kedaulatan rakyat di Amerika Serikat sehingga penggunaan anggaran haruslah dengan persetujuan

rakyat yang diwakilkan melalui Kongres Amerika. Apabila dilacak, konsep *the power of the purse* tersebut tak dapat dipungkiri juga dipengaruhi oleh ketatanegaraan Inggris, melalui *Bill of Right* (1689) yang menekankan penggunaan uang oleh Raja harus dengan persetujuan parlemen. Tanpa persetujuan, maka penggunaan uang tersebut adalah ilegal. "*that levying Money for or to the Use of the Crown by pretence of Prerogative without Grant Of Parliament for longer time or in other manner then the same is or shall be granted is Illegal*".

Konsep dua negara yang acap kali menjadi kiblat demokrasi tersebut menjadi penanda, bahwa dalam negara berdasar kedaulatan rakyat, maka uang negara adalah uang rakyat. Karenanya, rakyat berkuasa penuh terhadap uang yang dimilikinya, sehingga setiap sen yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara harus melalui persetujuan rakyat (dalam demokrasi perwakilan melalui badan perwakilan negara).

"Gajimu Dari Rakyat"

Dengan melihat konsep tersebut, pernyataan Menteri Komunikasi dan Informasi, Rudiantara, pertengahan Januari lalu yang mempertanyakan "yang gaji ibu siapa" kepada salah satu staf-nya menjadi persoalan prinsipil yang memang layak dikritik. Terlepas persoalan dukung mendukung nomor satu atau nomor dua dalam kontestasi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pertanyaan "siapa yang menggaji aparatur negara" adalah sebuah "kecelakaan" ucap. Bahkan, apabila pertanyaan tersebut diarahkan dengan klaim bahwa yang menggaji aparatur negara adalah penyelenggara negara (baca Presiden dan jajarannya), merupakan sebuah kesalahan besar di negara republik yang berkedaulatan rakyat.

Walau bagaimanapun, UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menegaskan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri lagi apabila rakyat-lah yang berdaulat dan berkuasa atas negara ini. Termasuk di dalamnya penggunaan uang (anggaran) negara. Karena itu, tak heran apabila Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 mengatur rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Selanjutnya ayat (3) menentukan, apabila R-APBN tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka Pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya (hal ini berbeda dengan model di Amerika Serikat yang menyebabkan *government shutdown*).

Keikutsertaan DPR dalam bentuk pembahasan dan persetujuan tersebut merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat yang menasbihkan penggunaan anggaran negara tidak dapat hanya dilakukan dengan perspektif penguasa (baca eksekutif) saja, melainkan harus melalui persetujuan rakyat (baca badan perwakilan). Bahkan, merujuk Penjelasan UUD 1945 Sebelum Perubahan yang disusun oleh Prof. Soepomo, keberadaan Pasal 23 yang memuat hak *begrooting* (*budget*) menunjukkan sifat pemerintahan negara Indonesia yang berdasar pada kedaulatan rakyat, yang membedakannya dari negara *facisme,* di mana anggaran ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Dengan demikian rakyat menentukan nasibnya sendiri (melalui dewan perwakilan), karena itu juga cara hidupnya. Berdasarkan hal tersebut, maka setiap rupiah yang dianggarkan oleh negara adalah milik rakyat, termasuk gaji aparatur negara.

Persoalan Lebih Penting

Selain gonjang-ganjing soal "siapa yang menggaji" aparatur negara, ada persoalan yang lebih penting yang harus diperhatikan, baik oleh Pemerintah (Presiden) lebih khusus lagi DPR. Presiden sebagai

pemegang anggaran negara, haram mengklaim APBN sebagai anggaran penguasa semata, sehingga harus menggunakan APBN untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Sementara DPR yang memegang kuasa "*the power of the purse*" harus juga memastikan RAPBN yang diajukan oleh Presiden benar-benar berorientasi pada kepentingan rakyat.

Perdebatan-perdebatan yang kerap muncul di publik, misalnya soal anggaran infrastruktur, subsidi, kenaikan gaji ASN, anggaran desa dan lain-lain haruslah diperdebatkan secara serius di ruang-ruang kerja DPR bersama Pemerintah, bukan hanya melalui media massa saja. Dengan demikian, hal tersebut akan langsung berpengaruh terhadap setiap mata anggaran yang akan 'diketok' dalam UU APBN. Apalagi fraksi-fraksi yang menganggap sebagai 'oposisi' pemerintah, haruslah melakukan pendalaman dan perdebatan yang jelas, sehingga dapat diketahui *standing* posisinya, agar di kemudian hari tidak mempermasalahkan munculnya anggaran tertentu seolah-olah ia tidak mengetahuinya, padahal telah diberikan amanat untuk membahas setiap rupiah dalam RAPBN. Bahkan apabila perlu, gunakan hak konstitusional untuk tidak menyetujui proposal anggaran Presiden, sebagai bentuk evaluasi kritis, sehingga Presiden dipaksa untuk menggunakan APBN tahun sebelumnya. Sementara bagi fraksi-fraksi 'koalisi' pemerintah, tentu harus memberikan argumen yang rasional, wajar dan mencerdaskan sehingga proposal RAPBN Presiden memang layak untuk disetujui.

Perdebatan-perdebatan tersebut, idealnya muncul setiap tahun pada saat pembahasan RAPBN, tidak hanya pada saat musim kampanye seperti saat ini. Dengan demikian, rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan dapat melihat bagaimana uang yang dimilikinya dipergunakan oleh penguasa. Hal tersebut sekaligus menegaskan, bahwa rakyat dilibatkan dalam setiap penentuan anggaran bukan hanya berdasar pada pertimbangan rakyat membayar pajak saja,

melainkan rakyat benar-benar berdaulat atas negara ini sebagaimana dikatakan Rene Stourm dalam kayanya "*The Budget*" (1917) dengan mengatakan *"The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditures does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty".*

BAB
III

POLITIK PEMBERANTASAN KORUPSI

“Pencegahan korupsi tak lagi bergantung pada person tapi ditentukan oleh sistem. Pencegahan korupsi juga tak hanya bergantung pada alat yang berbasiskan tekhnologi informasi, namun meletakkan sistem yang ajeg. Karena faktanya, sistem berbasis tekhnologi informasi tersebut tak luput menjerat pejabat dalam kasus korupsi”

Tulisan
1

Membentuk Sistem Antikorupsi

R Ferdian Andi R

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berkali-kali melakukan operasi tangkap tangan (OTT). Terakhir terhadap anggota DPR I Putu Sudiartana. Sejauh ini OTT mulai dari pejabat pemerintah daerah, pengusaha, dan staf pribadi anggota DPR. Peristiwa OTT mengonfirmasi praktik korupsi politik eksekutif, legislatif, dan swasta.

Semestinya mereka, menurut Jeremy Pope (2005), menjadi pilar penting dalam membangun sistem integritas nasional. Pope menggarisbawahi, lembaga legislatif dituntut fokus hanya pada menyusun UU, meluruskan politik anggaran, dan mengawasi pemerintah.

Praktik semacam itu bukan pertama. Semestinya dapat dilakukan pencegahan agar tidak terulang. Di poin inilah, peran KPK yang juga memiliki fungsi pencegahan dalam kasus korupsi telah meletakkan dasar dan fondasi agar tidak terjadi peristiwa serupa.

Pada saat bersamaan, aksi penindakan KPK terbukti tak memberi efek jera bagi para pelaku korupsi. Kasus yang melibatkan mantan anggota DPR dari Fraksi PDI Perjuangan Damayanti Putranti pada

Januari 2016 lalu, tak memberi efek karena enam bulan kemudian, I Putu Sudiartana juga melakukan tindakan nyaris sama. Kasus sama terjadi oleh aparat lembaga peradilan yang belakangan juga kerap menjadi sasaran operasi tangkap tangan (OTT) KPK. Namun, sekali lagi, operasi demi operasi KPK tersebut, tak berefek jera.

Atas situasi demikian, membangun sistem antikorupsi harus segera dilakukan seluruh stakeholders. Sistem antikorupsi harus menjadi jalan nyata untuk mengkonkretkan sistem antikorupsi di tiga cabang kekuasaan: eksekutif, legislatif dan yudikatif secara simultan dan komprehensif.

Lebih luas lagi, sistem antikorupsi juga harus masuk dalam tiga cabang kekuasaan baru sebagaimana diintrdousir John Martinussen (1997) yakni negara, pasar, dan masyarakat sipil. Jika tidak ada upaya meletakkan sistem antikorupsi di berbagai lini tersebut, OTT oleh KPK bakal terus terjadi, tak terhenti.

Tata Kelola

Korupsi politik yang senantiasa melibatkan empat pihak yakni eksekutif, legislatif, yudikatif dan swasta sebenarnya memberi petunjuk bagi negara untuk meletakkan dasar sistem politik antikorupsi. Sejumlah peristiwa korupsi, semestinya dijadikan bahan baku pembuat UU untuk mendesain tata kelola sistem politik sejalan dengan spirit antikorupsi.

Membangun sistem politik antikoupsi, dalam konteks politik, harus dimulai dari penataan partai politik (parpol). Parpol sebagai elemen penting dalam rekrutmen jabatan publik, idealnya menjadi sekolah dasar politisi untuk menempa pelajaran antikorupsi. Namun dalam praktiknya, alih-alih parpol menjadi sekolah politisi agar memiliki spirit antikorupsi, namun malah mempraktikkan korupsi.

Untuk membangun sistem politik antikorupsi, harus berpijak pada konstitusi. Spirit UUD 1945 semestinya ditransformasikan dengan

baik dalam kehidupan parpol. Yang paling esensial dalam tujuan bernegara dalam Pembukaan UUD 1945 yang ingin memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan bangsa. Semua tujuan tersebut tidak akan tercapai bila praktik korupsi masih subur.

Persoalan yang kerap mendapat sorotan dalam mendesain parpol antikorupsi yakni soal sumber pendanaan, pembatasan belanja serta mendorong biaya politik murah. Upaya ke arah tersebut bukan tidak dilakukan, namun dalam kenyataannya, yang muncul seperti dalam regulasi, hanya basa-basi politik sehingga tidak memberi efek nyata pada perubahan sistem politik.

Semestinya mengubah sistem politik agar antikorupsi dapat dimulai dengan membatasi masa jabatan ketua umum partai yang hingga kini belum diatur dalam paket regulasi. Langkah substansial ini diyakini dapat menjadi titik tolak signifikan untuk menghadirkan partai reformis.

Langkah tersebut penting karena karakteristik kepemimpinan absolut tidak membuka ruang sirkulasi kepemimpinan bakal membuka peluang praktik koruptif baik dari tindakan maupun kebijakan. Praktik Orde Baru menjadi contoh baik, praktik kepemimpinan absolut dan tiran berlangsung.

Upaya tersebut dapat diikuti serangkaian perubahan khususnya terkait pendanaan partai, pembatasan belanja termasuk perubahan sistem pemilihan murah. Namun, semua ikhtiar bakal sia-sia bila tidak ada kehendak baik dan untuk berubah dari seluruh partai.

Bila dimulai dari internal partai, arus perubahan dipastikan juga bakal muncul di sektor publik lainnya mulai legislatif, eksekutif, dan jabatan publik lainnya. Sebab parpol sebagai sumber rekrutmen jabatan publik memiliki peran sigifikan memulai perubahan.

Dalam konteks kasus yang menjerat sejumlah anggota DPR, tidak terlepas dari pengaruh kedudukan sebagai anggota DPR dalam

fungsi anggaran. Fungsi ini berperan penting dalam *cheks and balances* terhadap pemerintah.

Secara praktik, fungsi anggaran DPR kerap hanya sebagai lalu lintas proposal pemerintah, terlebih RUU APBN yang menjadi hak eksklusif eksekutif. Walaupun melalui Pasal 413 ayat (1) UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, diakomodasi pembentukan Badan Keahlian Dewan yang di dalamnya terdapat Pusat Kajian Anggaran, namun hingga kini belum efektif.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 35/PUU-XI/2003 yang tak lagi memperkenankan DPR membahas satuan tiga dalam pembahasan APBN rupanya tak memberi efek menekan praktik calo anggaran oknum DPR dengan eksekutif dan swasta. Padahal, konstitusi secara tegas dan nyata mengamanatkan APBN dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945). Praktik korupsi politik telah memukul mundur spirit konstitusi. Alih-alih anggaran negara untuk kemakmuran rakyat, malahan menjadi bancakan para pemburu rente.

Tulisan
2

Memutus Rantai Legislasi Rente

R Ferdian Andi R

Kasus suap terkait dengan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Provinsi DKI Jakarta 2015-2035 dan Raperda tentang Tata Ruang Kawasan Strategis Pantai Jakarta Utara, yang kini ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), membuka sisi lain praktik korupsi legislasi di Indonesia.

Suap terkait penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan praktik legislasi rente. Pembuatan peraturan perundang-undangan dijadikan komoditas untuk transaksi kepentingan antara pihak yang berkepentingan dengan pembuat UU (legislastif dan eksekutif). Padahal, tiga pilar ini yakni eksekutif, legislatif dan pihak swasta menjadi salah satu pilar penting dalam membangun Sistem Integritas Nasional (Jeremy Pope, 2008)

Oleh karenanya, pembuatan UU atau Perda yang menjadi tanggungjawab eksekutif dan legislatif memberi pesan penting tentang fungsi *cheks and balances* antar kedua lembaga tersebut. Meski dalam hal ini, posisi DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, menjadi bagian tak terpisahkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan

daerah (Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 dan UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD).

Dalam konteks kasus "jual beli" pasal atau ayat (norma hukum) dalam kasus legislasi rente ini, peluang bermainnya kepentingan pragmatis secara teoritis bisa masuk baik dari salah satu maupun dua lini sekaligus, yakni sisi eksekutif maupun sisi legislatif termasuk dari kedua unsur lembaga secara bersamaan.

Karena memang, dalam praktiknya kedudukan eksekutif dan legislatif tidak ada yang lebih tinggi dan dominan dalam konteks pembuatan peraturan perundang-undangan. Meski paska amandemen konstitusi, DPR disebutkan sebagai pihak yang berkuasa dalam urusan legislasi (pasal 21 ayat (1) UUD 1945). Walaupun, dalam konteks penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu), ada ruang subyektif pemerintah (presiden) dengan alasan keadaan genting dan memaksa sebagai syarat mutlak penerbitan peraturan tersebut.

Signifikansi Partisipasi Publik

Mencuatnnya kasus korupsi dalam proses legislasi dalam penyusunan Perda di Provinsi DKI Jakarta ini bisa saja terjadi di tempat lainnya. Oleh karenanya, taat asas terhadap mekansime dalam pembuatan perundang-undangan semestinya menjadi pedoman bagi para pembuat UU (*law maker*).

Salah satu hal penting untuk dipegang oleh para pembuat UU atau Perda yakni peran partisipasi publik dalam pembuatan perundang-undangan. Sebagaimana norma yang terkandung dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, partisipasi masyarakat menempati peran penting dalam penyusunan sebuah regulasi.

Peran partisipasi masyarakat secara normatif diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti di Pasal

96 UU No 12 Tahun 2011 disebutkan masyarakat memiliki hak menyampaikan masukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Sejumlah mekanisme publik dalam menyampaikan usulannya sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut seperti melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi serta diskusi.

Meski, mekanisme penyampaian partisipasi publik tersebut di atas, merupakan pola formal yang cenderung rigid dan tidak sesuai dengan perkembangan zaman seperti saat ini. Di era digital penyampaian partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan semestinya juga memanfaatkan teknologi informasi sebagai saluran baru dalam penyampaian partisipasi publik kepada pembuat peraturan perundang-undangan.

Media sosial sebagai salah satu saluran komunikasi publik saat ini telah memiliki peran penting khususnya sebagai saluran baru dalam partisipasi masyarakat. Rencana perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK pada tahun 2011 dan awal tahun 2016 lalu, tak kunjung dieksekusi lantaran salah satunya karena imbas gejolak di media sosial. Dalam konteks tersebut, tidak berlebihan bila menyebutnya dengan "daulat media sosial".

Partisipasi masyarakat memiliki peran penting untuk menghadirkan produk hukum yang responsif, partisipatif dan aspiratif. Sebagaimana Mahfud MD (2011) sebutkan, proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang partisipatif yakni yang mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat akan menjadikan produk hukum yang partisipatif. Namun sebaliknya, produk hukum yang ortodoks yang sifatnya sentralistik dalam arti didominasi oleh lembaga eksekutif.

Dalam konteks ini, perdebatan soal reklamasi pantai di Jakarta Utara sebenarnya telah menjadi obyek pembicaraan di ruang publik sejak lama; ada yang pro dan kontra. Semestinya, perdebatan yang

muncul di ruang publik tersebut dapat dijadikan modal penting bagi pembuat peraturan perundang-undangan sebagai bahan masukan untuk memperkaya materi peraturan yang sedang dibahas.

Setidaknya, keberadaan partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan dapat menjadi *watch dog* bagi pembuat peraturan sekaligus sebagai mitra strategis untuk memberi asupan informasi, pendapat dan gagasan terkait obyek pembahasan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas.

Benteng Terakhir

Jalan terakhir untuk memastikan setiap peraturan perundang-undangan tetap sesuai dengan konstitusi dan kepentingan publik yakni melalui mekanisme *judicial review* baik melalui Mahkamah Konstitusi (MK) maupun Mahkamah Agung (MA). Mekanisme ini dapat ditempuh baik terkait dengan formal pembentukan peraturan perundang-undangan maupun material peraturan perundang-undangan yang dinilai melanggar konstitusi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Selain mekanisme *judicial review* melalui pengadilan, langkah lain yang juga bisa dilakukan melalui *legislative review* bila menyangkut soal peraturan perundang-undangan yang dibahas dan disepakati bersama antara legislatif dan eksekutif maupun *executive review* yang terkait dengan peraturan yang merupkan diskresi eksekutif. Mekansime ini berasal dari inisiatif pembuat UU. Berbeda dengan *judicial review* yang berasal dari masyarakat yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya atas keberadaan peraturan perundang-undangan.

Upaya *executive review* belakangan tengah dilakukan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan melakukan deregulasi terhadap sejumlah peraturan untuk menggairahkan investasi di sektor perekonomian. Presiden juga mensinyalir terdapat 42 ribu

peraturan di tingkat pusat dan 3.000 peraturan daerah (Perda) yang dianggap menghambat pembangunan.

Meski perlu digarisbawahi, upaya deregulasi tersebut semestinya tidak semata-mata hanya disemangati untuk menggairahkan pembangunan saja. Lebih dari itu, deregulasi semestinya juga diarahkan pada upaya pelurusan haluan pembangunan yang berbasis pada ekonomi konstitusi dan pemihakan terhadap kepentingan khalayak.

Kasus suap yang terjadi dalam pembahasan dua raperda di Provinsi DKI Jakarta dapat menjadi peringatan keras kepada semua pihak khususnya eksekutif dan legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Jangan pernah bermain-main dan bernegosiasi dengan urusan publik.

Tulisan 3

Politik Hukum Revisi UU KPK

R Ferdian Andi R

Polemik perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), tidak terlepas dari ketidakjelasan politik hukum pemerintahan Presiden Joko Widodo. Akibatnya perubahan UU KPK menyita energi publik. Tidak aneh bila rencana perubahan UU KPK ini maju mundur.

Dalam konteks perubahan UU KPK, sejak awal undang-undang ini telah masuk daftar panjang (*long list*) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019 untuk dilakukan perubahan. Di tahun 2015, perubahan UU KPK juga masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2015 yang menjadi inisiatif pemerintah. Sedangkan pada tahun 2016 ini, revisi UU KPK kembali masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas 2016. Bedanya kali ini menjadi inisiatif DPR.

Dengan kata lain, DPR dan Pemerintah secara bulat satu suara merencanakan perubahan UU KPK ini untuk diubah dalam kurun waktu pemerintahan Jokowi. Di sisi lain, sembilan visi pemerintahan Jokowi-JK yang diwujudkan melalui Nawacita salah satunya berisi tentang komitmen penegakan hukum dan pemberantasan korupsi.

Dengan demikian, logika yang terbangun semestinya perubahan UU KPK dimaksudkan untuk penguatan pemberantasan korupsi.

Sayangnya, logika tersebut tidak muncul dalam debat perubahan UU KPK yang mencuat di publik. Perdebatan perubahan UU KPK justru memunculkan dua kelompok secara dikotomis yakni ada pihak yang dianggap melemahkan KPK dan ada pihak yang dianggap menguatkan KPK.

Mandat Legislasi

Secara konstitusional DPR dan pemerintah memiliki mandat dalam membuat UU. Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang Undang (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945) Begitu juga DPR, dalam konstitusi disebut sebagai pemegang kekuasaan pembentuk UU (Pasal 20 ayat 1).

Posisi Presiden dan DPR secara bersama memiliki kewenangan dan fungsi legislasi yang setara. Meski dalam kondisi yang genting dan memaksa, Presiden berhak menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) (Pasal 22 ayat 1 UUD 1945).

Ketentuan tersebut diejawantahkan bersama melalui sistem penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) yang disepakati bersama DPR dan pemerintah. Prolegnas ini menjadi instrumen penting perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana terpadu dan sistematis. (Pasal 1 ayat (9) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Dengan kata lain, tidak ada RUU yang akan dibahas oleh DPR dan pemerintah bila tidak masuk dalam daftar Prolegnas. Perencanaan pembahasan RUU dalam kurun lima tahun pemerintahan telah diketahui saat penyusunan Prolegnas jangka menengah saat

awal masa keanggotaan DPR. Sedangkan daftar Prolegnas jangka menengah tersebut dapat dievaluasi setiap akhir tahunnya bersamaan dengan penyusunan prolegnas prioritas tahunan.

Dalam konteks rencana perubahan UU KPK, patut digarisbawahi hal tersebut merupakan kesepakatan bersama antara pemerintah dan DPR sejak awal periode keanggotaan DPR peirode 2014-2019. Dengan demikian tidak ada lagi ruang argumentasi bila perubahan UU KPK ini dituding hanya kehendak salah satu pihak saja.

Hindari Akrobat Politik

Dalam praktiknya, perubahan UU KPK telah menjadi panggung akrobat politik bagi para pembuat UU (*law maker)* yakni pemerintah dan DPR. Kedua institusi negara ini sejak awal telah bersepakat untuk mengubah UU No 30 Tahun 2002 tersebut. Namun dalam perjalanannya, masing-masing pihak saling lempar tanggungjawab atas perubahan UU tersebut.

Situasi ini tidak terlepas karena Prolegnas hanya dimaknai sebagai cara prosedural untuk memasukkan, mengganti dan mengeluarkan sebuah rencana pembahasan rancangan undang-undang (RUU) dari daftar Prolegnas. Maka jangan heran bila keputusan pembuat UU kerap di luar nalar jamak.

Seperti perubahan Prolegnas Prioritas pada tahun 2015 yang lalu dengan memasukkan RUU Pengampunan Pajak dan Perubahan UU KPK yang hanya menyisakan waktu tiga hari saja di masa sidang DPR tahun 2015. Perubahan Prolegnas Prioritas 2015 nyaris tak memiliki makna dan urgensinya.

Padahal, dalam proses pembuatan UU mensyaratkan adanya tinjauan filosofis, yuridis dan sosiologis, pengajuan RUU hanya didasari kepentingan pembuat UU saja.

Persoalan ini muncul salah satunya karena ketidakjelasan rencana

politik hukum nasional, lebih khusus di pemerintahan Presiden Jokowi. Narasi besar yang diusung Presiden Jokowi dalam Pemilu Presiden 2014 lalu seperti Nawacita dan Trisakti Bung Karno semestinya dapat di-*breakdown* secara jelas dan komprehensif melalui politik hukum pembentukan perundang-undangan selama lima tahun sejak awal memimpin.

Dalam konteks pembangunan hukum naisonal, politik hukum memiliki kedudukan penting sebagai panduan terhadap kebijakan pembuatan hukum dalam kurun periode pemerintahan. Karena hal ini menyangkut tentang kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk (Padmo Wahjono, 1986).

Situasi tersebut kembali berlanjut dalam hiruk pikuk perubahan UU KPK pada tahun 2016 ini. Melalui rapat konsultasi Presiden dan DPR bersepakat menunda pembahasan perubahan UU KPK. Dengan kata lain, polemik yang saat ini mencuat tidak akan muncul bila pemerintah dan DPR tidak pernah memasukkan perubahan UU KPK masuk dalam daftar prolegnas 2015-2019. Situasi yang terjadi saat ini hanyalah akibat dari prolegnas yang dijadikan ajang akrobat politik oleh pembuat UU.

Tulisan
4

Daulat Media Sosial dan Revisi UU KPK

R Ferdian Andi R

Rencana perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2016 ini kembali memicu polemik di publik. Padahal, perubahan UU KPK telah menjadi kesepakatan bersama DPR dan pemerintah dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2016. Secara formal-prosedural, tidak ada yang salah dalam proses rencana perubahan UU ini.

Namun menjadi soal, secara substansi materi perubahan UU KPK ini menimbulkan pro dan kontra. Sejumlah isu yang menjadi sorotan seperti soal mekanisme penyadapan, keberadaan dewan pengawas, kewenangan KPK menerbitkan Surat Penghentian Penanganan Perkara (SP3) serta keberadaan penyelidik dan penyidik independen KPK.

Singkatnya, materi perubahan UU KPK yang diajukan 45 pengusul perubahan dari DPR ini bukan menguatkan institusi lembaga antirasuah tersebut namun justru melemahkannya. Setidaknya, demikian argumentasi bagi penolak perubahan UU KPK. Namun begitu juga sebaliknya, bagi para pengusul perubahan UU KPK dimaksudkan untuk mengukuhkan institusi KPK.

Rencana perubahan UU KPK ini bukan kali ini saja terjadi. Sedikitnya dalam kurun tiga tahun terakhir ini, telah tiga kali upaya perubahan UU KPK ini. Hal tersebut dimulai pada Oktober 2012, November 2015 serta yang terbaru pada Februari 2016 ini.

Semua rencana perubahan tersebut, secara prosedural formal telah melalui tata cara pembentukan perundang-undangan yang tepat sebagaimana diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara formil tidak ada soal dalam rencana perubahan UU tersebut. Secara konstitusional, DPR dan pemerintah memang memiliki kewenangan secara bersama-sama dalam membentuk UU.

Persoalannya, aspirasi yang muncul dari publik baik melalui media sosial maupun yang tercermin dari media konvensional, setidaknya berbeda dari suara mayoritas di Parlemen yang menghendaki perubahan UU KPK. Seperti yang tercermin dalam sidang pleno Baleg DPR pada Rabu (10/2/2016) yang menyepakati Perubahan UU KPK. Meski belakangan, sejumlah fraksi mulai menarik diri dari kelompok yang mendukung perubahan UU KPK seperti Fraksi PKS dan Fraksi Partai Demokrat.

Daulat Media Sosial

Pendapat publik yang muncul di media sosial dalam praktiknya, mampu memengaruhi politik hukum pembentukan perundang-undangan pembuat undang-undang (*law maker*). Setidaknya, hal tersebut penulis temui saat meneliti rencana perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK pada tahun 2012 silam. (Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum UI, 2014)

Dalam konteks ini, media sosial juga menjadi saluran baru dalam partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat ini diatur dalam Pasal 96 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan. Meskipun, partisipasi masyarakat yang dimaksud hanya terbatas pada forum rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, serta seminar atau diskusi. Suara publik melalui media sosial tidak masuk dalam kategori partisipasi masyarakat.

Dalam praktiknya, media sosial juga menjadi entitas tersendiri yang mampu membentuk opini publik atas isu sosial kemasyarakatan, termasuk dalam persoalan kenegaraan. Kondisi ini, dalam bahasa Andrezej Kacmarcyk (2001) disebut dengan istilah *cyber democracy* yang memiliki andil dengan melibatkan individu maupun tokoh (*elit group/great legislator*) dengan menghasilkan "hukum adat" yang ditemukan dan disempurnakan dari preseden yang terjadi di masyarakat.

Opini publik, dalam literatur hukum juga memiliki tempat tersendiri khususnya dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendapat umum ditempatkan sebagai dasar pengaturan oleh hukum. (A.V. Dicey, 1962).

Kendati demikian, Lawrence M Friedman (1975) menggarisbawahi tentang perbedaan opini publik yang diukur oleh jajak pendapat dengan pendapat umum dalam konteks pembangunan hukum. Menurut Friedman, opini publik yang memengaruhi hukum mirip dengan kekuatan ekonomi yang menciptakan pasar.

Opini yang terbangun melalui media sosial dalam sejumlah kasus mengonfirmasi telah mampu memengaruhi pembentukan perundang-undangan. Sebut saja Perppu Pilkada yang diteken di masa terakhir pemerintahan Presiden SBY. Saat itu, suara publik yang tercermin di media sosial menolak UU Pilkada yang mengembalikan pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Di era Presiden Jokowi, media sosial kian berdaulat dan menempati porsi yang sangat penting. Sejumlah keputusan penting kaitannya dengan kebijakan publik juga tak luput dari pendapat publik melalui

media sosial. Perppu KPK yang diterbitkan Presiden Jokowi menyusul penetapan tersangka komisioner KPK Abraham Samad dan Bambang Widjojanto juga tak terlepas dari opini publik di media sosial. Di bagian lain, beberapa waktu lalu Presiden juga mengundang aktivis media sosial di Istana.

Belakangan, pendapat yang muncul media sosial ini menemukan katupnya karena di saat yang bersamaan muncul petisi online yang berisi pendapat publik terhadap isu-isu tertentu. Menariknya, petisi yang muncul di daring ini lebih tertakar secara kuantitatif berapa orang yang berpendapat terhadap suatu isu. Seperti petisi online terkait rencana perubahan UU KPK, sebanyak 57 ribu orang meneken penolakan perubahan UU ini.

Media Sosial dalam Bernegara

Dalam titik inilah, media sosial telah menjadi entitas penting dalam khazanah pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembuat undang-undang, dalam beberapa kasus tertentu, dipengaruhi oleh suara yang muncul baik melalui media sosial maupun media konvensional.

Karena secara teoritis, produk hukum (UU) tidak terlepas dari gagasan-gagasan, pendapat-pendapat serta kemauan-kemauan yang hidup di kalangan anggota masyarakat (Satjipto Rahardjo, 1980).

Eksistensi media sosial di era digital ini kian dekat dengan praktik bernegara. Sejumlah contoh di atas mengonfirmasi adanya pertalian yang harmoni antara media sosial dalam praktik bernegara khususnya bagi pembuat UU (DPR dan Presiden).

Situasi ini tentu tidak bisa dielakkan apalagi dihindari. Langkah yang tepat tentu mendekatkan fenomena "Daulat Media Sosial" ini dalam ranah bernegara. Posisi media sosial menjadi salah satu alat (*tool*) bagi pembuat kebijakan untuk memotret pendapat publik sebagai pijakan dalam membuat sebuah kebijakan atau menyusun regulasi.

Bila pembuat kebijakan menjauhkan diri dari media sosial jelas melawan hukum alam. Begitu juga sebaliknya, menempatkan media sosial sebagai satu-satunya rujukan dalam mengambil kebijakan juga secara pelan bakal menggerus sistem dan prosedur dalam bernegara.

Dalam konteks perubahan UU KPK ini, sebaiknya pembuat UU perlu mendamaikan pendapat publik yang tercermin di media sosial dengan prosedur formal yang dilalui di parlemen. Konkretnya, pendapat publik yang berisi penolakan perubahan UU KPK secara substansial dapat menjadi bahan dialektika pembuat UU dalam merumuskan norma dalam perubahan UU KPK tersebut.

Bagaimanapun, partisipasi masyarakat yang tercermin di media sosial ini menjadi bagian yang tak terpisahkan dari ketentuan yang terkandung dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya terkait dengan partisipasi masyarakat.

Tulisan
5

Menguji Sistem Hukum Pilkada Tangkal Korupsi

R Ferdian Andi R

Dalam beberapa waktu terakhir ini, sejumlah kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus korupsi maupun suap. Belum lama ini, Bupati Nganjuk Taufiqurrahman berserta istri Ita Triwibawati (Sekda Kabupaten Jombang) telah ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pembernatasan Korupsi (KPK).

Sebelumnya, Walikota Cimahi (non aktif) Atty Suharti dan mantan Walikota Cimahi Itoc Tochija juga ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dalam kasus suap pembanguan proyek Pasar Atas Baru (PAB) tahap kedua. Pertengahan Oktober lalu, Walikota Madiun Bambang Irianto juga ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dalam kasus korupsi pembangunan proyek Pasar Besar Kota Madiun.

Awal September tahun lalu, KPK juga melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) Bupati Banyuasin Yan Anton Ferdian dalam perkara suap proyek pengadaan di Dinas Pendidikan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan. Pada akhir Agustus lalu KPK juga telah menjerat Gubernur Sulawesi Tenggara (Sultra) Nur Alam dalam perkara surat izin tambang periode 2009-2014.

Jauh sebelum itu, Kementerain Dalam Negeri juga merilis hingga

akhir 2014 sebanyak 343 Kepala Daerah yang terjerat kasus hukum, mayoritas terkait dengan perkara pengelolaan keuangan daerah.

Serentetan kasus korupsi yang menjerat kepala daerah itu menjadi peringatan serius bagi kepala daerah khususnya kepala daerah yang terpilih dalam Pilkada serentak tahun 2017 lalu di 101 daerah seluruh Indonesia serta pilkada serentak pada tahun 2018 mendatang.

Sejumlah kasus hukum yang menjerat kepala daerah itu mesti dicarikan jalan keluarnya agar di masa-masa mendatang para kepala daerah tak lagi berurusan dengan kasus hukum. Langkah ini jauh lebih esensial daripada menyerukan kepada aparat penegak hukum agar tidak menjerat perkara hukum kepada para kepala daerah dengan dalih diskresi yang tidak bisa dipidanakan.

Salah satu yang mesti diperbaiki dengan melakukan pembenahan di sisi hulu yang dimulai dari tahap pencalonan hingga pelaksanaan pilkada. Perbaikan di sektor hulu dalam proses pencalonan kepala daerah menjadi ikhtiar konkret untuk menghadirkan kepala daerah yang merdeka, tidak tersandera oleh politik rente dan kepentingan buruk pemodal selama lima tahun masa jabatan.

Regulasi Pilkada

UU No 10 Tahun 2016 tentang Pilkada semestinya dapat memiliki fungsi sebagai alat merekayasa sosial sebagaimana konsep hukum menurut Roscoe Ponds (1870-1964) bahwa hukum merupakan alat untuk merekayasa sosial (*law is tool of social engineering*). Teori itu perlu diuji di lapangan terkait dengan aturan main dalam pelaksanaan Pilkada ini.

Dalam konteks aturan main dalam pilkada 2017, sejumlah norma hukum memang telah disiapkan untuk mengantisipasi praktik penyimpangan dalam urusan pendanaan kandidat kepala daerah. Seperti ketentuan di Pasal 74 ayat (5) UU No 10 tahun

2016 disebutkan tentang batasan sumbangan sumbangan dari perseorangan maksimal Rp 75 juta dan badan hukum swasta paling banyak Rp 750 juta.

Di bagian lain di pasal 73 ayat (1) dan (2), secara tegas disebutkan ketentuan larangan memberikan uang (*money politic*) atau materi lainnya untuk memengaruhi penyelenggara pemilihan dan atau pemilih. Ancaman bagi calon kepala daerah bila terbukti melanggar larangan tersebut berupa sanksi administrasi yang cukup keras yakni pembatalan sebagai pasangan calon kepala daerah. Pilkada serentak 2017 lalu, tidak ada pasangan kandidat kepala daerah yang mendapat sanksi tersebut.

Meskipun di penjelasan ketentuan tersebut, disebutkan pemberian biaya makan, minum, biaya peserta kampanye, biaya pengadaan bahan kampanye pada pertemuan terbatas tatap muka dan dialog serta hadiah lainnya berdasarkan nilai kewajaran dan kemahalan suatu daerah tidak termasuk praktik politik uang.

Hal ini dipertegas di Pasal 65a ayat (2a) dan ayat (2b) yang menyebutkan pembiayaan kampanye khususnya dalam pertemuan terbatas atau pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye atau pemasangan alat peraga yang sebelumnya dibiayai oleh KPU melalui anggaran negara, regulasi hasil revisi ini memberi peluang dapat dilakukan oleh partai politik maupun pasangan calon. Ketentuan ini diuraikan lebih terperinci melalui Pasal 12 ayat (1) Peraturan KPU No 13 Tahun 2016 dengan adanya pembatasan dana kampanye yang ditetapkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/kota.

Sejumlah ketentuan terkait pendanaan pilkada tersebut, satu sisi memiliki semangat untuk mendorong proses pilkada yang akuntabel dan transparan, khususnya terkait dengan pendanaan termasuk ancaman sanksinya. Kendati demikian, implementasi dari peraturan ini perlu diuji di lapangan. Karena dalam praktiknya penyelenggara pemilu tak jarang bersikap gamang dan cenderung kompromistis

dalam menegakkan aturan. Fenomena "bom sembako" di Pilkada DKI Jakarta putaran kedua lalu, hingga saat ini tidak jelas tindaklanjutnya.

Meski UU Pilkada lebih baik daripada sebelumnya, namun bukan berarti tidak ada celah dalam ketentuan UU Pilkada ini. Sebut saja belum diaturnya relawan politik khususnya terkait pendanaan pasangan calon. Relawan politik yang telah menjadi entitas baru dalam proses pilkada (maupun pilpres) hingga saat ini belum tersentuh aturan main khususnya terkait pendanaan politik. Kerja relawan politik yang bergerak di luar struktur resmi tim kampanye, dipastikan akan sulit terkontrol dalam melakukan mobilisasi dana politik.

Pembuat UU semestinya memikirkan persoalan ini untuk dimasukkan dalam norma dalam UU. Dalam hal ini, pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu yang saat ini sedang dibahas di DPR bersama pemerintah, harus dirumuskan pengaturan relawan politik. Setidak-tidaknya, KPU membuat peraturan khusus yang menggatur keberadaan relawan politik ini.

Sistem Hukum Pilkada

Sistem hukum dalam pelaksanaan pilkada akan berjalan sebagaimana yang diidealkan, bila komponen-komponen di dalamnya melakukan interaksi yang harmoni. Lawrence M. Friedman (1975) menyebutkan sistem hukum terbentuk dengan tiga komponen yakni aparatur pembuat hukum dan penegak hukum (*legal structure*), norma hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Dalam konteks penyelenggaraan pilkada, ketiga komponen tersebut di atas harus berjalan secara ajeg dan sistematis. Dalam hal regulasi pilkada, setidaknya di atas kertas lebih baik dibanding regulasi sebelumnya, meski catatannya, dalam pembatasan biaya kampanye perlu dibuktikan melalui peraturan KPU di level provinsi/

kabupaten/kota. Sedangkan penyelenggara pemilu dan penegak hukum, masih perlu diuji di lapangan. Imparsialitas KPU serta kukuhnya panitia pengawas pilkada harus diwujudkan nyata dalam pelaksanaan pilkada mendatang.

Terakhir soal budaya hukum yang diakui masih membutuhkan kerja berat dari seluruh stakeholder seperti partai politik, kandidat termasuk masyarakat secara umum. Membudayakan pilkada dengan menerapkan *zero money politic* semestinya linier dengan aturan yang tersedia dalam pilkada ini. Hal itu pula yang disampaikan Nicholas S. Timasheff (1937), bahwa norma hukum akan menentukan perilaku manusia di dalam masyarakat.

Pilkada serentak yang digelar pada 2017 dan 2018 menjadi ujian bagi sistem hukum pilkada, apakah berjalan sesuai dengan harapan atau justru hanya repetisi terhadap pilkada sebelumnya. Terjeratnya ratusan kepala daerah dalam kasus korupsi semestinya menjadi peringatan keras bagi kita semua, khususnya para kandidat dan partai politik untuk membebaskan diri dari politik rente dan sandera kepentingan buruk pihak pemodal. Jangan sampai pilkada justru menjadi instrumen untuk menciptakan aktor baru di panggung korupsi.

Tulisan
6

Mengawal Kepala Daerah Baru Terbebas Korupsi

R Ferdian Andi R

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah merampungkan penghitungan manual di 171 daerah yang menggelar pemilihan kepala daerah (Pilakda) pada 27 Juni 2018 lalu. Pilkada serentak terbanyak sepanjang sejarah pilkada langsung di Indonesia berjalan dengan lancar dan sukses. Setidaknya, tidak ada persoalan berarti yang muncul ke permukaan.

Meski dalam pilkada serentak akhir Juni lalu menghadirkan kejutan di tengah publik seperti terpilihnya dua kandidat yang berstatus tersangka yakni di Syahri Mulyo di Pilkada Tulungagung dan Ahmad Mus di Pilkada Maluku. Keduanya menjadi tersangka kasus korupsi oleh KPK, sebelum pemilihan berlangsung.

Selain itu, sepekan setelah pelaksanaan pilkada serentak, KPK juga menangkap Gubernur Nangroe Aceh Darussalam Irwandi Yusuf serta Bupati Bener Meriah Ahmadi. Kedua kepala daerah di Bumi Serambi Mekah itu merupakan produk pilkada serentak gelombang kedua pada tahun 2017 lalu.

Tiga peristiwa penting mulai pelaksanaan pilkada serentak, terpilihnya kepala daerah yang berstatus tersangka kasus korupsi

serta dua kepala daerah hasil pilkada serentak dalam operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK memberi pesan penting bagi kita soal sistem yang tidak kondusif dalam menciptakan pilkada sebagai ajang kontestasi orang-orang baik dan terpilih.

Di sisi lain, persoalan yang tak kalah serius tentang penyelenggara pemerintahan daerah yang justru kerap tersandung kasus korupsi dengan berbagai modus operandi seperti suap proyek di daerah, jual beli jabatan, jual beli izin konsesi lingkungan, termasuk kongkalingkong pembahasan anggaran antara lembaga legislatif dan eksekutif.

171 kepala daerah hasil pilkada serentak tahun 2018 harus dipastikan selamat dari jeratan kasus korupsi. Langkah komprehensif harus dilakukan mulai dari hulu hingga hilir agar hakikat penyelenggaraan demokrasi di daerah yang bertujuan untuk kesejahteraan bagi rakyat dapat tercapai.

Terbebas dari Sandera Modal

Sukses kepala daerah dalam memimpin daerahnya selama lima tahun masa jabatan, semestinya berjalan linier dengan tidak adanya praktik korupsi di daerah. Program kerja yang berorientasi kesejahteraan rakyat dapat terlaksana dengan baik.

Namun sebaliknya, kegagalan kepala daerah dalam memimpin daerahnya salah satu penyebabnya lantaran gerak kepemimpinan kepala daerah tersandera berbagai kepentingan pragmatis dan berjangka pendek. Akibatnya, program kerja untuk kesejahteraan rakyat sulit terwujud.

Kepastian kepala daerah agar dapat bekerja sesuai dengan kepentingan rakyat dimulai saat proses tahapan pencalonan hingga pemilihan kepala daerah melalui pilkada langsung. Di fase hulu inilah menjadi kunci hitam putihnya perjalanan kepemimpinan di daerah

selama satu periode masa kepemimpinan.

Maka esensi pengaturan pelaksanaan pilkada terkait sumbangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 74 ayat (5) UU No 10 tahun 2016 tentang batasan sumbangan sumbangan dari perseorangan maksimal Rp 75 juta dan badan hukum swasta paling banyak Rp 750 juta, memiliki relevansinya. Aturan ini harus dibaca sebagai upaya untuk memagari kandidat dari sandera pemilik modal.

Sayangnya, pelaporan soal sumbangan dan pengeluaran dan kampanye yang merujuk Peratuuan KPU No 5 Tahun 2017 yang mewajibkan pasangan calon untuk melaporkan laporan dana kampanye dan sumbangan kerap hanya dimaknai sebagai kewajiban administratif belaka.

Padahal, jika berbasis pada Peraturan KPU No 2 Tahun 2018, penyelenggara pemilu telah mengondisikan sedemikian rupa soal aturan pelaporan laporan awal dana kampanye (LADK) serta laporan penerima sumbangan dan kampanye (LPSDK). Di poin ini, integritas pasangan calon dalam menyampaikan laporan sumbangan dan belanja kampanye menjadi kuncinya.

Kepastian sumbangan dana kampanye saat pilkada berasal dari dana halal tanpa tendensi apapun mesti dipegang teguh oleh pasangan calon. Langkah ini penting untuk memastikan tidak ada motif negatif di balik sumbangan yang diterima pasangan calon saat kelak memimpin daerah.

Di sinilah letak urgensi mengapa kepala daerah harus terbebas dari sandera kepentingan pemilik modal. Kemerdekaan kepala daerah dalam memimpin daerah dari kepentingan apa pun menjadi penting untuk memastikan program kerja kepala daerah hanya memiliki kepentingan tunggal yakni orientasi kesejahteraan rakyat di daerah.

Jika titik berangkat calon kepala daerah tidak dikotori oleh kepentingan pemilik modal dan upaya balik modal, maka separuh

langkah untuk menjadikan daerah lebih maju dan sejahtera telah dimulai oleh kepala daerah.

Tunduk Aturan dan Inovatif

Kepastian dana kampanye bersih baik dari sisi sumber dan penggunaannya saat kampanye akan memudahkan jalan kepala daerah untuk memimpin daerahnya sesuai dengan rencana kerja yang disampaikan saat masa kampanye berlangsung.

Jika menilik sejumlah kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah berasal dari praktik kongkalingkong antara oknum lembaga legislatif dan oknum lembaga eksekutif, termasuk di dalamnya kepala daerah. Dalam kasus tersebut dibutuhkan ketaatan terhadap aturan hukum oleh pihak legislatif dan eksekutif, khususnya dalam pembahasan APBD.

Selain ketaatan terhadap aturan, keteguhan menjaga integritas semua pihak menjadi kuncinya. Komunikasi yang harmoni antardua lembaga di daerah (eksekutif dan legislatif) termasuk unsur musyawarah pimpinan daerah (muspimda) juga menjadi alat penawar atas upaya koruptif dalam pembahasan anggaran daerah.

Langkah tersebut sejalan dengan kepemimpinan kepala daerah yang dituntut inovatif dalam pembangunan di daerah.

Prasyarat kepemimpinan inovatif yang harus ditempuh tak lain dengan melakukan model kepemimpinan yang partisipatoris yakni mengajak sebanyak-banyaknya warga untuk terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap program kerja di daerah.

Selain itu, untuk membentuk pemerintahan *good governance* merujuk UN-ESCAP (*United Nation Ecocnomic Social Comission for Asia-Pasific*), karakteristik lainnya yakni pemerintah daerah harus berorientasi konsensus dalam merumuskan setiap kebijakan publik,

bertanggungjawab, transparan, responsif efektif dan efisien, adil dan terakhir inklusif.

Di atas semua itu, pemimpin daerah harus menciptakan sistem anti-korupsi yang dimulai dari pendopo gubernur/bupati/walikota dengan titik berangkat membangun kultur anti-korupsi di daerah. Praktik katabelece, setor upeti serta nepotisme di lingkungan pemerintah daerah harus ditinggalkan seraya mendorong *meryt system* bagi birokrasi di daerah.

Kultur anti-korupsi dipadukan dengan peneguhan terhadap aturan main diyakini akan menghasilkan lingkungan pemerintahan daerah yang anti-korupsi yakni penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat menghasilkan *good governance*. Ujung dari ikhtiar ini akan menyelematkan para kepala daerah dari jeratan korupsi selama memimpin di daerah.

Secara berkesinambungan, program kerja di daerah juga akan berjalan sesuai janji yang dikampanyekan saat pilkada berlangsung. Mimpi kepala daerah tak lain tak bukan, yakni pemerintah daerah yang dipimpin dapat berjalan dengan baik dan mereka akan dikenang sebagai pemimpin yang dicintai rakyatnya. Bukan sebaliknya, hiruk pikuk pilkada justru menghantarkan para kepala daerah dalam kehinaan korupsi.

Tulisan
7

Menakar Efektivitas KPK Jakarta

R Ferdian Andi R

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta di bawah kepemimpinan Anies Baswedan-Sandiaga Uno menjelang 100 hari kepemimpinanya mengeluarkan kebijakan baru yakni membentuk Komite Pencegahan Korupsi (KPK) Ibukota Jakarta yang merupakan bagian dari Tim Gubernur untuk Percepatan Pembangunan (TGUPP).

Menariknya, unit kerja yang bertanggungjawab langsung ke Gubernur ini dipimpin mantan Wakil Ketua Komisi Pencegahan Korupsi (KPK) Bambang Widjojanto yang beranggotakan sejumlah tokoh yang memiliki reputasi di bidangnya. Penunjukan Bambang ini tentu memberi efek psikologis bagi lembaga baru di lingkungan Pemprov DKI Jakarta ini.

Pembentukan Komite Pencegahan Korupsi ini memiliki dua makna sekaligus. *Pertama* dalam konteks tata kelola pemerintahan di lingkungan pemerintahan provinsi DKI Jakarta, kebijakan ini memberi pesan soal komitmen perubahan yang diinginkan pemerintahan baru di DKI Jakarta.

Tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel dan transparan yang diwujudkan dengan capaian wajar tanpa pengecualian (WTP) oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Karena dalam pemerintahan sebelumnya, capaian tersebut tak pernah tercapai. KPK Jakarta memberi pesan deferensiasi dengan pemerintahan sebelumnya yang alih-alih mencapai WTP, sejumlah perkara korupsi muncul dari DKI Jakarta seperti kasus pembelian bus Transjakarta, suap reklamasi, serta polemik pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras.

Kedua, pembentukan unit kerja ini juga memberi pesan penting bagi pemerintahan daerah lainnya di tengah praktik koruptif di sejumlah daerah yang melibatkan pejabat eksekutif maupun pejabat legislatif. Sejumlah operasi tangkap tangan (OTT) oleh KPK pada tahun 2017 lalu menjadi indikator nyata pengelolaan anggaran di pemerintah daerah memiliki komplikasi yang cukup serius. Persoalan perencanaan, pengelolaan serta pengawasan penggunaan anggaran masih belum berjalan dengan ideal.

Kendati demikian, keberadaan KPK Jakarta ini bukan tanpa kritik. Mulai persoalan sumber pendanaan yang menuai polemik, besaran gaji dan fasilitas yang diperoleh serta fungsi lembaga yang memiliki tugas utama pencegahan terhadap korupsi, tak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Padahal, pencegahan korupsi dapat memanfaatkan berbagai program yang berbasis tekhnologi informasi seperti *e-budgeting*, *e-procurement* serta *e-goverment*.

Bebas Korupsi dan Reformasi Birokrasi

Keberadaan KPK Jakarta tentu perlu diuji dalam melakukan pencegahan korupsi pengelolaan APBD di Ibukota Jakarta. Terlebih, pendekatan yang dilakukan KPK Jakarta ini, mengkolaborasikan pendekatan pencegahan korupsi dengan Hak Asasi Manusia (HAM). Keberadaan Nursyajabani Kantjasungkana yang berlatarbelakang sebagai pegiat HAM di tim bentukan Anies ini berusaha untuk

mengkolaborasikan dua bidang tersebut antara pencegahan korupsi dan penegakan HAM.

KPK Jakarta harus memiliki orientasi pencegahan korupsi yang *suisitainable* dengan meletakkan sistem antikorupsi mulai dari hulu hingga hilir dalam proses perencanaan penganggaran anggaran daerah, tak terkecuali meliputi proses pembahasan anggaran di DPRD yang beberapa waktu lalu menimbulkan polemik di tengah publik. Pembentukan sistem antikorupsi ini penting sebagai fondasi dalam membangun Ibukota Jakarta.

Pencegahan korupsi tak lagi bergantung pada *person* tapi ditentukan oleh sistem. Pencegahan korupsi juga tak hanya bergantung pada alat yang berbasiskan tekhnologi informasi, namun meletakkan sistem yang *ajeg,* karena faktanya, sistem berbasis tekhnologi informasi tersebut tak luput menjerat pejabat daerah dalam kasus korupsi.

Langkah awal yang harus dilakukan KPK Jakarta memetakan potensi korupsi yang terjadi di lingkungan pemerintahan provinsi DKI Jakarta. Karena korupsi tidak selalu dipahami hanya penggunaan anggaran daerah dengan cara tidak legal. Namun lebih dari itu, korupsi dapat terjadi melalui penggunaan pengaruh, pemberian fasilitas khusus, serta pengelolaan aset daerah yang tidak baik. Pemetaan korupsi di daerah dapat memberi peta jalan bagi unit kerja ini untuk merumuskan pencegahan korupsi lebih lanjut.

Setelah pemetaan potensi korupsi yang muncul di lingkungan pemerintahan Provinsi Jakarta, KPK Jakarta dapat merumuskan resep untuk melakukan pencegahan korupsi di lingkungan pemerintahan provinsi DKI Jakarta dari level kelurahan hingga tingkat provinsi. Di tahap inilah menjadi inti kerja KPK Jakarta.

Pembentukan sistem yang *ajeg* harus diformulasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan baik melalui Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Perumusan *legal substance* yang rigid ini untuk memastikan pencegahan

korupsi dilakukan dengan sistem. Karena hakikatnya, pengelolaan pemerintahan yang menganut sistem demokrasi konstitusional itu dilakukan dengan sistem bukan dengan kehendak orang (*government by laws, not by men*). (Miriam Budiardjo, 1998)

Perumusan sistem antikorupsi juga harus menerapkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Mekanisme uji publik dalam proses pembentukan Perda maupun Perkada harus dilakukan untuk memastikan sistem yang dibentuk dapat berjalan efektif di lapangan. Selain itu, kajian atas dampak penerapan peraturan (*regulatory impact assessment*) juga harus di atas meja para perumus peraturan di daerah. Tujuannya agar sistem pencegahan korupsi dapat terukur efektivitas penerapan di lapangan.

Tahap akhir dari proses pembentukan sistem ini tak lain dengan melakukan monitoring dan evaluasi (monev) terhadap sistem pencegahan korupsi yang dibentuk oleh Pemprov DKI Jakarta. Pengawasan dan evaluasi harus senantiasa dilakukan terhadap sistem pencegahan antikorupsi di lingkungan birokrasi pemerintah provinsi DKI Jakarta. Dengan cara ini, dapat diketahui titik lobang dari penerapan sistem pencegahan korupsi.

Bila konsepsi pencegahan korupsi berjalan dengan baik, maka secara linier hakikat birokrasi sebagai pelayan masyarakat dengan sendirinya akan semakin kukuh hadir di tengah masyarakat. Lebih dari itu, budaya birokrasi yang feodal dapat dengan sendirinya dikikis. Karena secara determinan, bila sistem pencegahan korupsi dapat terbangun dengan baik, maka yang muncul pemberlakuan *meryt system* dalam rekrutem jabatan publik termasuk proses kenaikan jabatan di lingkungan birokrasi. Imbasnya, tak ada lagi pengangkatan jabatan melalui mekanisme *like and dislike*.

Efek lanjutannya lagi, birokrasi akan imun dari hiruk pikuk politik yang terjadi baik melalui pilkada, pemilu legislatif maupun pemilu

presiden. Preferensi pilihan politik kepala daerah sama sekali tidak memberi dampak atas preferensi aparatur pemerintahan. Birokrat memiliki kemandirian dalam pilihan politiknya.

Bila situasi birokrasi pada level tersebut di atas, maka sistem pencegahan korupsi yang terbentuk di DKI Jakarta ini layak menjadi *role model* bagi daerah lainnya dalam hal pencegahan korupsi. Membangun sistem antikorupsi yang *ajeg* ini menjadi langkah paripurna atas ikhtiar sebelumnya yang dilakukan dengan memanfaatkan sistem tekhnologi informasi dengan cara digitalisasi pengelolaan pemerintahan.

Hanya saja, kritik tajam publik terhadap gaji personil KPK Jakarta yang cukup mencolok mestinya Gubernur DKI Jakarta dan Wakil Gubernur DKI Jakarta dapat melakukan peninjauan ulang. Upah yang fantastis tersebut kurang patut dilakukan di tengah situasi ekonomi khususnya di Ibukota Jakarta yang tidak sedikit warganya masih belum merasakan kebahagiaan.

Tulisan
8

Visi Pemberantasan Korupsi Para Capres

Ridho Oktofan

Persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) hingga saat ini masih menjadi persoalan serius di Indonesia. Bahkan, kasus korupsi telah menyebar dari pemerintahan desa hingga pemerintahan pusat. Korupsi telah merambah ke hampir semua struktur kekuasaan di republik ini.

Korupsi merupakan sebuah tindak pidana luar biasa yang mampu membuat ancaman serius terhadap sebuah Negara Sedangkan gagasan yang diberikan oleh kedua Capres dan Cawapres Pasca debat pertama belum menemui konsep yang begitu matang.

Pemilu 2019 menjadi alat ukur untuk menentukan arah pemberantasan korupsi selama lima tahun ke depan. Apakah tetap menggunakan pola pemberantasan korupsi seperti empat tahun terakhir di bawah pemerintahan Jokowi atau model pemberantasan korupsi yang ditawarkan pasangan Prabowo-Sandiaga Uno.

Tawaran konsep para kandidat presiden tersebut akan memandu calon pemilih, khususnya BAGI kelompok millennial untuk menentukan pilihan pada 17 April 2019 mendatang. Karakteristik generasi millennial yang tak terlalu gemar basa-basi, mendambakan

konsep yang konkret, fokus dan sesuai target sasaran.

Peta jalan pemberantasan korupsi harus memberikan kejutan ke publik. Karena korupsi nyatanya telah merusak berbagai sendi kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Makanya, resep pemberantasan korupsi juga harus luar biasa, karena korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*).

Regulasi soal korupsi telah tersedia dengan baik, namun itu saja tidak cukup. Sistem pemerintahan presidensial menjadikan hitam-putih pemberantasan korupsi terdapat andil Presiden. Atas dasar itu, visi dan misi Presiden cukup menentukan arah dan jalan pemberantasan korupsi lima tahun ke depan.

Politik Pemberantasan Korupsi

Paparan pasangan calon nomor 01 Jokowi-Ma'ruf dalam isu pemberantasan korupsi dalam kesempatan debat pertama menekankan pada proses rekrutmen jabatan publik dilakukan secara transparan dan sederhana.

Terkait isu reformasi birokrasi, Jokowi menekankan adanya perampingan birokrasi, pengangkatan pejabat melalui *meryt system*, serta promosi dan mutasi berbasis jejak rekam kerja pegawai.

Dalam pemberantasan korupsi, Jokowi juga menekankan adanya pengawasan internal di pemerintahan serta pengawasan eksternal yang dilakukan oleh masyarakat dan media massa.

Sementara, Capres nomor 02 Prabowo Subianto berpendapat pokok masalah dalam korupsi di Indonesia tak lain disebabkan penghasilan pegawai negeri yang rendah. Prabowo menilai penggajian PNS di Indonesia tidak realistis.

Prabowo menyatakan akar masalah korupsi adalah penghasilan para pegawai negeri yang kurang, tidak realistis. Dia berjanji akan menaikkan gaji pegawai jika terpilih menjadi presiden. Namun,

jika para birokrat itu tetap melakukan korupsi, maka pihaknya tak segan-segan menghukumnya dengan sekeras-kerasnya.

Politik pemberantasan korupsi para capres tampak tak ada yang baru dan segar, Konsep pencegahan korupsi yang disampaikan para Capres merupakan konsep lama yang telah kerap muncul di publik.

Padahal akutnya praktik korupsi di Indonesia dari tingkat daerah hingga tingkat pusat, dibutuhkan sistem yang kukuh untuk memastikan pencegahan korupsi dapat berjalan efektif. Penguatan sistem pencegahan diharapkan dapat menekan potensi korupsi yang muncul di lembaga negara baik pusat maupun di daerah.

Selain itu, sistem penindakan dalam pemberantasan korupsi juga harus solid untuk memastikan setiap kasus korupsi yang ditangani lembaga hukum harus menimbulkan efek jera. Penindakan korupsi harus keras dan tegas dengan memberi efek jera bagi setiap pelakunya.

Di atas semua itu, penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mutlak dilakukan oleh negara. Sayangnya, dalam debat capres perdana, komitmen penguatan KPK tak mencuat dari semua capres. Alih-alih penguatan KPK, peristiwa yang menimpa penyidik senior KPK Novel Baswedan hingga saat ini tak jelas ujungnya.

BAB
IV

DINAMIKA OTONOMI DAERAH

"Semakin subur praktik korupsi di daerah, menunjukkan lemahnya pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah pusat termasuk pemerintah provinsi terhadap pemkab/pemkot"

Tulisan
1

Meluruskan Otonomi Daerah

Indra L. Nainggolan

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kembali operasi tangkap tangan (OTT) di Kabupaten Pamekasan. KPK juga menetapkan beberapa orang tersangka di antaranya Bupati Pamekasan, Achmad Syafii, Kepala Kejaksaan Negeri Pamekasan, Rudi Indra Prasetya. Kemudian, Kepala Inspektorat Pemerintahan Kabupaten Pemekasan, Sucipto Utomo, Kepala Desa Dasukan pada Kecamatan Pademawu, Agus Mulyadi, dan Kepala Bagian Administrasi Inspektorat Pemerintahan Kabupaten Pamekasan, Noer Sollehhodin.

Sebelumnya, sudah ada beberapa kepala daerah ditetapkan tersangka KPK, di antaranya Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam, tersangka menyalahgunakan kewenangan penerbitan izin usaha pertambangan. Bupati Klaten, Sri Hartini, terkait kasus jual beli jabatan, dan belum lama Gubernur Bengkulu, Ridwan Mukti, bersama istrinya, Lily Maddari, terkait suap proyek jalan.

Berbeda dengan beberapa kasus pada kepala daerah tersebut, kasus Bupati Pamekasan justru melibatkan lembaga pengawas internal dan eksternal. Keterlibatan Kepala Inspektorat Pemerintahan Kabupaten Pemekasan menjadi perhatian penting dalam konteks pemerintahan daerah. Sebab, tugas dan fungsinya sebagai pengawas internal lembaga eksekutif daerah justru disalahgunakan dengan terlibat suap.

Melihat fakta tersebut konsep pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi daerah serta asas tugas pembantuan menjadi perhatian serius. Konsep otonomi daerah provinsi, kabupaten, dan kota, bahkan pemerintahan desa mengandung pengertian kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri. Ini justru menimbulkan dilematis dengan adanya berbagai kasus kepala daerah sebagai tersangka kasus korupsi.

Dulu, semangat otonomi daerah seluas-luasnya keras disuarakan, sekarang justru menimbulkan persoalan tersendiri seperti raja-raja kecil. Maka harus ada pembenahan konsep otonomi daerah (OD). Amanat Konstitusi Pasal 18 Ayat 5 UUD 1945 menyatakan, "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Poinnya OD dilaksanakan bila UU mengatur lebih rinci urusan pemerintahan yang dilimpahkan pusat kepada satuan pemerintah daerah.

Konsekuensinya, kewenangan menjadi tanggung jawab penerima, namun sewaktu-waktu dapat diambil kembali pemerintah pusat. Maksudnya dalam pemerintahan negara kesatuan yang memiliki kekuasaan mutlak pemerintahan pusat. Inilah kandungan asas kedaulatan rakyat yang diselenggarakan pemerintah pusat sebagai kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) dan kewenangan (*authority*) sebagai *legalized power* berada di daerah (Jimly Asshiddiqie: 2006).

Bangunan hukum ingin menciptakan hubungan pemerintahan pusat dan daerah dalam suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Jangan sampai satu sama lain berjalan sendiri-sendiri. Tujuan pelimpahan kewenangan agar setiap daerah bebas mengelola wilayahnya sesuai kebutuhan masing-masing. Sebab bila pusat mengelola seluruh kegiatan pemerintahan dikhawatirkan tidak dapat menjangkau daerah-daerah.

Dalam menjalankan OD seluas-luasnya dibutuhkan pengawasan

terhadap kepala daerah sebagai penanggung jawab. Kekuasaan tanpa pengawasan akan terjadi penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*). Pengawasan ini untuk menghindari kesalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelayan publik. Dalam OD seluas-luasnya, pengawasan berada pada lembaga-lembaga di daerah. Organ-organ pemerintahan setempat harus dapat menjalankan fungsi sebagai *check and balances system*.

Peran Pusat

Dalam kasus suap di Pamekasan, pelimpahan kewenangan diikuti juga dengan upaya pengawasan pada lembaga pengawas daerahnya masing-masing. Sudah seharusnya Inspektorat Pemerintahan Kabupaten Pemekasan menjalankan fungsi pengawasan. Begitu juga dengan lembaga penegak hukum yang berada dalam satuan pemerintahan daerah harus bergerak sesuai dengan aspek penegakan hukum.

Penegak hukum harus dapat mengemban tanggung jawab, sedangkan untuk pengawasan kebijakan atau politis dimiliki lembaga DPRD. Manakala fungsi pengawasan daerah kurang maksimal, pusat sebagai pemilik kewenangan asal harus turut mengawasi.

Pasal 7 Ayat 1 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, “Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan.” Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 377 untuk Pengawasan

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi serta Pasal 378 kabupaten/kota. Ketentuan kedua pasal tersebut belum menjawab secara rinci makna pengawasan. Selain itu, juga masih dibutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah yang tentunya akan membutuhkan waktu.

Juga dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

belum terdapat pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh masyarakat. Keterlibatam rakyat sangat penting dalam konteks OD. Sebab OD diperhadapkan kebebasan untuk mengatur dan mengurus daerahnya secara mandiri.

Kemandirian bukan hanya terdapat pada pelayanan publik, namun keterlibatan masyarakat memajukan daerah. Maka, untuk menjalankan amanat konstitusi Pasal 18 Ayat 5 UUD 1945, pelimbahan kewenangan bukan hanya diberikan kepada lembaga pemerintahan daerah, tetapi rakyat memiliki hak memajukan daerah.

Apabila warga berpartisipasi besar daerah akan berkembang. Inilah konsep negara hukum demokratis yang menghendaki partisipasi masyarakat. Negara menjunjung asas kedaulatan untuk memilih kepala daerah maupun legislator. Namun dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab harus ada pengawasan lebih lanjut.

Inilah keterlibatan rakyat dalam pengawasan OD. Melihat kronologis dugaan suap pengamanan perkara penyimpangan dana desa Dassokan yang sebelumnya diawali dengan laporan masyarakat atau LSM kepada kejaksaan penyimpangan 100 juta oleh kepala desa menjadi contoh. Rakyat mengontrol penyalahgunaan kewenangan.

Berdasarkan kejadian ini jelas partisipasi masyarakat penting dan sejalan dengan OD. OD dalam UU No 23 Tahun 2014 harus disempurnakan. Berdasarkan fakta kasus tersangka kepala daerah sangat dibutuhkan pengawasan dari satuan pemerintahan pusat maupun masyarakat. Hal ini untuk menguatkan kebebasan mengatur dan mengurus daerah guna mewujudkan kesejahteraan warga setempat.

Tulisan
2

Melanggengkan Kepala Daerah dan Wakilnya

Indra L Nainggolan

Bupati Tolitoli Mohammad Saleh Bantilan terlibat perselisihan dengan wakil bupati Abdul Rahman dalam sebuah acara pelantikan pejabat pemerintah di lingkungan kabupaten tolitoli. Abdul Rahman marah, diduga karena merasa tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan dan meminta proses pelantikan dibatalkan. Hingga akhirnya merobek surat keputusan tentang pengangkatan pejabat.

Sepekan kemudian kejadian yang sama terjadi pada bupati morowali utara Aptripel Tumimomor dengan wakilnya Moh.Asrar Abdul Samad. Wakil bupati diduga tidak setuju terhadap pelantikan pejabat eselon III dilingkungan kabupaten morowali utara karena tidak sesuai dengan prosedur yang benar dan tidak melibatkan dirinya. Pada saat yang sama pun Asrar merampas naskah surat keputusan dan merobek-robeknya.

Perselisihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan hal yang baru. Sebelumnya pada tahun 2011, Dicky Chandra yang pada saat itu menjabat sebagai wakil bupati kabupaten garut memilih mengundurkan diri dari jabatannya dikarenakan sudah tidak sejalan dengan bupati. Melihat fakta tersebut maka keberadaan kepala

daerah dan wakil kepala daerah berpotensi untuk konflik pasca pemilukada berlangsung. Konflik diantara mereka bukan tidak mungkin berpengaruh pada kebijakan yang akan diambil, yang kemungkinan dapat merugikan masyarakat.

Perselisihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dilihat dari dua sisi hukum yakni UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah serta UU No.10 Tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Lahirnya UU No.23 Tahun 2014 memang untuk menggantikan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menarik untuk dicermati bahwa pasca tidak berlakunya rezim UU No.32 Tahun 2004 telah melahirkan tiga macam undang-undang yang sebelumnya merupakan bagiannya yaitu UU tentang pemerintahan daerah itu sendiri, UU tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota (UU Pilkada), serta UU tentang desa.

Terpisahnya UU pemerintahan daerah dengan UU Pilkada tidak boleh dipahami bahwa potensi konfik yang rentan terjadi pada kepala daerah dan wakilnya merupakan pengaturan dua hal yang berbeda. Justru memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lain. Oleh sebab itu, UU pemerintahan daerah tidak cukup untuk mengatasi konflik diantara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pencegahan perselisihan diantara mereka harus diantisipasi juga sebelum mereka menjabat, hingga saat menjabat nantinya.

Menjernihkan Konflik Kepala Daerah dengan Wakilnya

Dari sisi UU pemerintahan daerah telah mengatur mengenai tugas dan wewenang seorang kepala daerah. Menariknya untuk wakil kepala daerah hanya diatur tugasnya saja, untuk membantu kepala daerah dalam berbagai hal atau berhalangan sementara. Sedangkan

untuk wewenang wakil kepala daerah tidak ada pengaturannya.

Wewenang adalah kekuasaan untuk membuat suatu kebijakan publik dalam bentuk suatu keputusan, yang dapat bersifat pengaturan (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*). Idealnya tugas harus diikuti dengan pemberian wewenang, sebab tanpa adanya wewenang yang sah maka tidak akan mungkin melahirkan keputusan yang sah untuk menunjang tugas yang melekat padanya. Di sinilah problemnya, wakil kepala daerah hanya memiliki wewenang manakala menggantikan kepala daerah yang tidak dapat hadir untuk melaksanakan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan daerah.

Dinamika pelantikan pejabat pemerintah daerah yang terjadi di kabupaten tolitoli serta morowali utara menjadi salah satu contoh bahwa wakil kurang memiliki peran dibandingkan dengan kepala daerah. Memang berdasarkan PP No.9 Tahun 2003, wewenang pengangkatan terhadap pejabat pemerintah daerah berada dalam kuasa kepala daerah. Wakil kepala daerah tidak disebutkan, namun dapat bertindak apabila kepala daerah mendelegasikan wewenangnya.

Tidak dapat dipungkiri, sebab dalam pasal 18 ayat 4 UUD 1945 memang dinyatakan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Frasa "sebagai kepala pemerintah daerah" tersebut melekat pada kepala daerah, kalaupun aturan dibawahnya mengatur wakil maka hanya sebatas pengganti jika kepala daerah berhalangan dalam pelaksanaan pemerintah daerah.

Mungkin istilah kepala daerah yang dibuat oleh pembentuk undang-undang menunjuk pada sepasang pimpinan daaerah yaitu kepala daerah beserta wakilnya. Karena pengisian jabatan kepala daerah yang diatur undang-udang dipilih secara sepasang. Kalaupun demikian yang dimaksud, maka perlu dilakukan pengaturan lebih

terperinci terkait pembagian wewenang dari kepala daerah kepada wakilnya pada UU pemerintahan daerah. Pembagian yang dimaksud bukan terpisah. Dalam mengambil kebijakan, konsepnya bisa saja dari masing-masing namun tetap menjadi keputusan bersama.

Misalnya saja setiap kebijakan yang diambil harus mendapatkan pertimbangan maupun diketahui oleh wakilnya. Atau bisa saja urusan daerah untuk bidang tertentu konsepnya ditugaskan ke wakil dengan keputusannya tetap dengan persetujuan bersama kepala daerah. Artinya setiap kebijakan yang lahir harus dalam kerangka hasil keputusan bersama kepala daerah dan wakil kepala daerah. Inilah konsekuensi dari pemilihan kepala daerah yang dipilih secara sepasang, harus diikuti dengan kebijakan sepasang pula.

Sedangkan pada sisi UU No 10 Tahun 2016 diatur mengenai proses pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Proses pilkada melibatkan KPUD elemen suprastruktur negara sebagai penyelenggara, sedangkan partai politik merupakan elemen infrastruktur negara yang menyediakan calon kepala daerah, serta perseorangan yang mendapat dukungan dari masyarakat.

Keduanya memiliki pola hubungan yang sangat erat satu sama lain, di satu sisi KPUD merupakan pintu masuk oleh kader partai politik untuk mendaftarkan diri sebagai pejabat publik. Di sisi yang lain KPUD membutuhkan partai politik yang menyediakan kadernya. Partai politiklah yang memiliki peran penting membentuk calon kepala daerah.

Salah satu fungsi dari partai politik adalah sebagai rekruitmen politik. Partai politik harus melahirkan sepasang calon kepala daerah yang siap, potensial dan komitmen penuh melayani masyarakat. Apabila partai politik tidak memenuhi ketentuan batas minimal untuk mengajukan sepasang calonnya sebagaimana diatur dalam UU Pilkada, maka dituntut melakukan kesepakatan politik dengan partai lain.

Kesepakatan politik inilah yang rawan terjadi konflik kepala daerah dan wakilnya pasca terpilih menjadi pejabat publik. Inilah persoalan yang penting untuk dibenahi oleh semua pihak. Sebab, kecenderungan pecah kongsi yang terjadi, diduga karena sudah tidak sesuai dengan kesepakatan politik yang semula ada. Pilkada serentak yang akan berlangsung pada juni 2018 menjadi momen penting untuk mendudukkan kepentingan masyarakat diatas kepentingan politik. Walaupun rekruitmen secara otonom berada pada masing-masing parpol, namun penting komitmen untuk mensejahterahkan rakyat menjadi utama.

Pembenahan pada tataran suprastruktur pada kedudukan wewenang kepala daerah beserta wakilnya, harus diikuti pula pembenahan pada infrastruktur politiknya. Karena kondisi tataran infrastruktur politik, sangat mempengaruhi kinerja suprastruktur nantinya. Untuk itu demokrasi menuntut komitmen dari semua pihak untuk mengurangi konflik kepentingan tertentu yang dapat mereduksi kepentingan masyarakat. Karena pada akhirnya kepentingan masyarakat menjadi dasar dari segalanya.

Tulisan
3

Mengakhiri Korupsi Kepala Daerah

R Ferdian Andi R

Tahun 2018 lalu sebanyak 31 kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka (sebagian telah menjadi terpidana) dalam kasus korupsi dan kolusi baik hasil dari operasi tangkap tangan (OTT) maupun pengembangan kasus korupsi lainnya. Begitu juga di awal tahun 2019 ini, dua kepala daerah yang telah menjadi tersangka KPK yakni Bupati Mesuji dan Bupati Kotawaringin Timur.

Beragam motif korupsi dan kolusi yang dilakukan mulai jual beli jabatan, pungutan *fee* proyek, termasuk suap proyek di lingkungan pemerintah daerah. Identifikasi motif korupsi ini penting untuk memberi gambaran pola korupsi yang dilakukan kepala daerah. Pengungkapan motif dan pola ini diharapkan muncul cara pencegahan atas potensi praktik korupsi tersebut. Karena, hampir semua kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah memiliki kesamaan pola.

Namun sayangnya, hingga saat ini, tak ada lembaga otoritatif yang memberikan *road map* pencegahan korupsi di daerah. Bila pun ada, sifatnya sporadis, belum terbentuk sistem yang *ajeg* dan teruji di lapangan di seluruh lingkungan Pemerintah Daerah. Hal itu terkonfirmasi dengan kasus korupsi yang berulang kali menimpa sejumlah kepala daerah.

Posisi kepala daerah dalam sistem pemerintahan daerah cukup vital. Terlebih dalam sistem otonomi daerah, kepala daerah memiliki peran penting dalam mengeksekusi sejumlah kerja baik dalam menjalankan asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan yang merupakan perangkat penting dalam penerapan otonomi daerah.

Kontruksi hukum relasi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam sistem negara kesatuan menjadikan pemerintah daerah di tingkat provinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Atas nama wakil pemerintah pusat, pemerintah provinsi memiliki tanggungjawab untuk mengawasi pemerintah kabupaten/kota. Begitu alur relasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Meski kendali utama tetap berada di otoritas tunggal yakni pemerintah pusat.

Dalam konteks ini, kasus korupsi yang melibatkan sejumlah kepala daerah, salah satunya disebabkan karena sistem pengawasan (relasi vertikal) di internal pemerintahan yang tidak berjalan ideal. Fungsi pengawasan yang dimiliki badan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap badan pemerintahan yang lebih rendah tidak berjalan efektif.

Di samping pula, peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang memiliki fungsi pengawasan di daerah luput menjalankan fungsinya. Alih-alih melakukan pengawasan terhadap sepak terjang kepala eksekutif di daerah, tak jarang di sejumlah kasus korupsi di daerah, korupsi dilakukan secara kolaboratif antara eksekutif dengan legislatif.

Pengawasan dan Pembinaan

Pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan daerah merupakan salah satu cara preventif terhadap praktik korupsi dan kolusi di daerah. Praktik korupsi yang terjadi di daerah di sisi lain memberi pesan, pemerintah daerah berjalan sendiri, tanpa pengawasan. Badan pemerintah yang lebih tinggi tampak gagap

saat menyaksikan operasi tangkap tangan (OTT) yang menimpa kepala badan pemerintahan lebih rendah di bawahnya. Ungkapan kepirhatinan menjadi rutinitas pemerintah pusat setiap merespons praktik korpusi yang menimpa kepala daerah.

Padahal, dalam konstruksi hukum pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, tegas disebutkan pemerintah pusat memiliki kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah di daerah.

Namun sayangnya, sejumlah peristiwa yang muncul di daerah seperti kasus korupsi, penerbitan peraturan daerah (perda) bermasalah, termasuk penerbitan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) kepala daerah yang menimbulkan polemik, pemerintah pusat tampak gagap dalam meresponsnya. Kewenangan pembinaan dan pengawasan tampak alpa dari peristiwa tersebut.

Terkait dengan pengawasan ini, pemerintah sebenarnya telah menerbitkan aturan pelaksana berupa PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. PP tersebut mengatur secara detail siapa yang melakukan pengawasan di tingkat pemerintah provinsi dan siapa yang melakukan pengawasan di tingkat kabupaten/kota.

Seperti di Pasal 10 ayat (1) huruf a dan huruf b PP No 12 Tahun 2017 disebutkan Menteri (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri) melakukan pengawasan terhadap pemerintah provinsi dan gubernur terhadap pemerintah kabupaten/kota untuk pengawasan umum yang meliputi di antaranya, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kebijakan daerah termasuk kepala daerah dan DPRD.

Ketentuan tersebut memberi mandat kepada Menteri Dalam Negeri dan gubernur untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya di pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Sayangnya, berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah selama tahun 2018

lalu serta di awal tahun 2019 ini menjadikan aturan tersebut tak memiliki makna efektif dalam pengawasan terhadap kepala daerah.

Kasus korupsi yang menjerat kepala daerah tentu tak cukup berupa aksi keprihatinan dari Menteri Dalam Negeri maupun gubernur dalam merespons korupsi bupati atau walikota. Sistem pembinaan dan pengawasan yang tertuang dalam UU No 23/2014 serta PP No 12 Tahun 2017 semestinya menjadi pijakan yuridis untuk membuat sistem pembinaan dan pengawasan secara konsisten terhadap jalannya pemerintahan daerah.

Sejumlah instrumen pengawasan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah provinsi maupun pemerintah provinsi terhadap pemerintah kabupaten/kota berupa pengawasan preventif dengan melakukan *pre audit* terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh badan pemerintah yang lebih rendah untuk dikoreksi agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Di samping itu ada pula mekanisme pengawasan represif yang dilakukan berupa *post audit* terhadap keputusan yang telah dikeluarkan oleh badan pemerintah yang lebih rendah. Ada juga pengawasan positif dengan membuat arahan konstruktif oleh badan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap badan yang lebih rendah. Esensi pengawasan, sebagaimana diungkap Lyndall F. Urwick (1974) bertujuan agar setiap tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan.

Pemda Bebas Korupsi

Pada tahun 2019 ini semestinya pemerintah pusat merancang sistem secara bersama-sama dengan pemerintah daerah agar tak ada lagi praktik korupsi di pemerintah daerah baik yang dilakukan oleh kepala daerah maupun aparat di pemerintah daerah. Namun harapan itu pupus, baru satu bulan memasuki tahun 2019, dua kepala daerah telah menyandang status tersangka.

Kementerian Dalam Negeri sebagai reprentasi pemerintah pusat dapat menggandeng KPK untuk membuat sistem pengelolaan pemerintah daerah yang dapat mencegah praktik korupsi. Pemerintah juga secara konsisten menjalankan aturan main terkait dengan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah.

Resolusi bebas korupsi di pemda semestinya muncul dari pemerintah pusat untuk memastikan komitmen pembinaan dan pengawasan terhadap jalannya pemerintah daerah oleh pemerintah pusat. Hal tersebut merupakan kewajiban pemerintah pusat untuk melakukan pencegahan korupsi di level daerah.

Karut marut praktik korupsi yang terjadi di pemerintah daerah sepanjang tahun 2018, sejatinya menampilkan wajah pemerintahan secara keseluruhan terkait dengan komitmen atas pemberantasan korupsi. Dalam sistem negara kesatuan, struktur pemerintahan dari bawah seperti pemerintah desa, pemerintah daerah hingga pemerintah pusat menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan.

Dengan kata lain, pemerintah pusat tak bisa lepas tangan atas praktik korupsi yang terjadi di pemerintah daerah. Praktik korupsi yang menimpa kepala daerah menjadi domain pemerintah pusat, khususnya terkait dengan pembinaan dan pengawasan jalannya pemerintahan daerah. Semakin subur praktik korupsi di daerah, menunjukkan lemahnya pengawasan dan pembinaan oleh pemerintah pusat termasuk pemerintah provinsi terhadap pemkab/ pemkot.

Pembinaan dan pengawasan yang holistik oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah diharapkan dapat mencegah praktik korupsi yang menimpa kepala daerah. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang secara rutin digelar jangan sampai menjadi ajang memproduki aktor baru korupsi. Nyatanya, tahun 2018 telah melahirkan aktor-aktor baru korupsi.

Tulisan
4

Korupsi DPRD, Buruk Muka Pemerintahan Daerah

R Ferdian Andi R

Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap enam orang dari unsur eksekutif dan legislatif di DPRD Jawa Timur serta OTT dilakukan terhadap pimpinan DPRD Kota Mojokerto dan Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, beberapa waktu lalu membuka sisi lain pemerintahan daerah.

Kasus yang terjadi di DPRD Jatim dan DPRD Kota Mojokerto yang melibatkan pihak eksekutif bukanlah yang pertama terjadi di parlemen di tingkat daerah, namun praktik suap yang terjadi di DPRD Jatim, merujuk penjelasan KPK, cukup demonstratif. Lebih ironi, selama bulan Juni, terdapat dua kasus penangkapan pimpinan DPRD dan oknum eksekutif di daerah.

Relasi DPRD dan Pemerintah Daerah jika merujuk konstruksi sejumlah regulasi seperti UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, menempatkan DPRD dalam fungsinya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintahan daerah yakni sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. (Pasal 57 UU No 23 Tahun 2014).

Dalam konstitusi juga secara tegas disebutkan kedudukan DPRD menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945 "Pemerintahan daerah provinsi, daerah, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih secara demokratis".

Dalam konteks ini, menempatkan kedudukan DPRD di UU Pemda sebagaimana tercermin di UU No 23 Tahun 2014 merupakan langkah yang tepat daripada ditempatkan bersama lembaga legislatif seperti MPR, DPR dan DPD sebagaimana selama ini diatur di UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Karena sejatinya, DPRD bukanlah entitas yang sama dengan DPR, MPR maupun DPD.

DPRD sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintahan daerah, apa yang dilakukan DPRD Jatim terhadap pihak eksekutif provinsi Jawa Timur, sama sekali tidak mencerminkan satu kedudukan dalam sistem yang sama. Tiga fungsi yang dimiliki DPRD yakni legislasi, pengawasan dan penganggaran, justru dijadikan alat *bargaining* dengan pihak eksekutif. Padahal mestinya fungsi DPRD tersebut menjadi bagian penting dalam upaya *chek and balances* terhadap kerja eksekutif. Pada titik ini, praktik suap menyuap yang terjadi di DPRD Jatim ini, menjadi wajah buruk pemerintahan daerah.

Kasus yang terjadi di DPRD Jawa Timur dan pemerintah provinsi Jawa Timur, alih-alih mendorong adanya sistem integritas yang baik, eksekutif dan legislatif yang merupakan pilar penting untuk membangun sistem integritas nasional, sebagaimana disebut Jeremy Pope (2008), jutsru menggerogoti pilar-pilar itu untuk menciptakan sistem yang antikorupsi.

Relasi Bawah Meja Eksekutif-Legislatif

Kewenangan yang dimiliki DPRD secara kostitusional memiliki peran yang signifikan dalam proses pembangunan di daerah. Terlebih, sistem otonomi daerah yang merupakan salah satu amanat reformasi 1998, memberi peran penting bagi lembaga perwakilan di tingkat daerah untuk turut ambil bagian dalam proses pembangunan di daerah bersama kepala daerah.

Namun serentaan persoalan yang muncul di lapangan, justru mengerdilkan peran lembaga perwakilan, termasuk lembaga eksekutif. Kasus suap reklamasi pantai utara Jakarta menjadi contoh kewenangan yang dimiliki lembaga perwakilan yakni legislasi daerah, justru dijadikan alat menjaring rente dari pihak-pihak yang berkepentingan terkait peraturan daerah (Perda).

Lain halnya dengan kasus di DPRD Jawa Timur, kendati kasus tersebut masih dalam proses penyelidikan, penjelasan awal pihak KPK terungkap adanya permintaan uang setoran secara berkala dari pihak eksekutif ke pihak legislatif. Setoran sejumlah dana dari eksekutif ke legislatif dimaksudkan sebagai dana pengamanan atas program dari pihak eksekutif.

Jika kelak terbukti dalam proses persidangan soal modus operandi permintaan sejumlah uang dari pihak legislatif ke eksekutif, sungguh pola tersebut tak ubahnya seperti praktik *blackmail* alias pemerasan. Meski harus digarisbawahi, praktik ini terjadi lantaran kedua belah pihak baik eksekutif dan legislatif sama-sama memiliki peran. Bila salah satu pihak tidak mengabulkan permintaan pihak lainnya, dipastikan praktik ini tidak akan pernah terjadi.

Dalam konteks ini, membentuk integritas nasional khususnya di lingkungan pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki peranan penting untuk memastikan jalannya pemerintahan daerah berjalan *on the track* sesuai dengan cita-cita otonomi daerah yang di antaranya menyejahterakan masyarakat daerah.

Meski, dalam praktiknya tidaklah mudah seorang kepala daerah berdiri tegak di hadapan pihak legislatif. Salah satu risiko yang potensial akan terjadi yakni kebuntuan program pemerintah daerah. Penyebabnya bisa saja berasal dari pihak eksekutif yang memang dari sisi program kerja tidak rasional dan membuka celah kritik dari pihak legislatif.

Perencanaan program kerja yang asal-asalan serta perencanaan anggaran yang tidak logis menjadi pintu masuk upaya kritik dari pihak legislatif. Tidak ada soal bila kritik yang muncul dari legislatif memiliki tendensi untuk perbaikan. Karena memang fungsi DPRD salah satunya mengawasi jalannya roda pemerintahan daerah.

Namun yang menjadi soal, kelemahan program kerja maupun kinerja pemerintahan daerah justru dijadikan pintu masuk terbentuknya relasi di bawah meja antara eksekutif dan legislatif, yang ujungnya praktik setoran atau jimpitan secara berkala.

Kepala Daerah Figur Kunci

Anatomi korupsi di sejumlah daerah yang secara pakem melibatkan pihak eksekutif, legislatif termasuk kalangan swasta, sebenarnya memberi pesan penting untuk menyudahi praktik tak beradab tersebut. Di saat bersamaan praktik korupsi di daerah berjalin kelindan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Dua hal tersebut dapat menjadi petunjuk tentang figur penting di daerah terkait jalannya roda pemerintahah di daerah yakni sosok kepala daerah. Kepala daerah bila merujuk konstruksi UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan wakil pemerintah pusat untuk kepala daerah di tingkat provinsi, dan wakil pemerintah provinsi untuk kepala daerah di tingkat kabupaten/kota.

Kendati demikian, posisi kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun di kabupaten/kota memiliki peran penting dalam

pembangunan di daerah. Hitam putihnya sebuah pemerintahan daerah, sangat tergantung keberadaan seorang kepala daerah. Kepala daerah memiliki peran kunci untuk membentuk sistem dan kultur antikorupsi di suatu daerah.

Peran sentral Kepala Daerah dalam memberi keteladanan sekaligus dalam membentuk sistem pemerintahan yang antikorupsi tidak bisa berjalan sendiri. Keberadaan stakeholder lainnya yang tertampung dalam musyawarah pimpinan daerah (muspida), mulai dari legislatif, yudikatif serta aparat kepolisian juga memiliki andil yang penting. Namun, tetap saja posisi kepala daerah menjadi titik penting untuk mendorong budaya dan sistem antikorupsi di daerah.

Meski patut digarisbawahi, menjadi kepala daerah yang antikorupsi tidak mesti dengan cara melakukan konfrontasi dengan unsur pimpinan daerah lainnya. Jika hal tersebut terjadi, alih-alih menjadi panglima dalam pemberantasan korupsi, kepala daerah justru bakal terlilit konflik laten dengan unsur pimpinan daerah lainnya, khususnya dengan DPRD. Program kerja daerah dipastikan bakal terganggu.

Langkah kepala daerah yang secara konsisten menerapkan asas-asas penyelenggaraan negara yang baik diyakini dapat memuluskan pembentukan sistem antikorupsi di daerah. Asas-asas penyelenggaraan negara yang dimaksud yakni kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionlitas profesionalitas, akuntabilitas, efesiensi, efektivitas dan keadilan.

Tulisan
5

Reformulasi Pengawasan di Pemda

R Ferdian Andi R

Kasus korupsi yang terjadi di sejumlah pemerintahan daerah (Pemda) menimbulkan keprihatinan dari semua pihak. Meski secara persentase, jumlah Pemda yang tersandung perkara hukum jauh lebih kecil dibanding daerah yang tidak terlilit perkara hukum. Namun, dampak atas terjeratnya sejumlah daerah dalam kasus korupsi akan menganggu proses pembangunan di daerah.

Rangkaian operasi tangkap tangan (OTT) yang menimpa sejumlah kepala daerah dan perangkat daerah dalam waktu berdekatan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), menjadikan tanda tanya besar di publik atas pengelolaan pemerintahan di daerah.

Pertanyaan elementer muncul seperti bagaimana peran DPRD sebagai lembaga pengawas kerja eksekutif? Bagaimana keberadaan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) atau inspektorat di daerah? Bagaimana pula pemerintah provinsi atau pemerintah pusat dalam menjalankan peran supervisi terhadap pemerintahan di bawahnya?

Pertanyaan bernada gugatan tersebut semata-mata mempertanyakan atas situasi yang terjadi di pemerintahan daerah. Maka tak heran muncul anggapan, otonomi daerah pada titik yang lain justru

melahirkan raja kecil di daerah. Anggapan ini tak sepenuhnya keliru. Setidaknya dalam OTT yang dilakukan KPK, tampak eksistensi raja kecil di daerah itu terkonfirmasi. Kewenangan yang *powerful* yang dimiliki kepala daerah telah melahirkan sebagaimana yang disebut Lord Acton (1887) *power tends corrupt, and absolute power corrupts absolutely*.

Situasi ini tentu harus dicarikan jalan keluar agar proses politik melalui instrumen pemilihan kepala daerah secara langsung tidak justru melahirkan aktor baru pelaku korupsi. Pembentukan sistem pencegahan praktik koruptif pejabat daerah harus dimulai dari hulu yakni dari proses politik dalam rekrutmen kepala daerah melalui instrumen pilkada.

Penulis secara tegas tidak sependapat bila terdapat anggapan praktik korupsi yang terjadi di kalangan pejabat daerah tidak memiliki korelasi dengan proses pilkada. Pandangan ini justru menutup mata terhadap proses politik melalui pilkada yang nyatanya telah menyedot biaya yang tidak murah.

Simak saja sejumlah kepala daerah yang dijerat oleh KPK, di antaranya baik yang bersangkutan maupun keluarganya yang berniat untuk maju di periode berikutnya sebagai kandidat petahana. Tindakan koruptif yang dilakukan kepala daerah tersebut untuk menimbun pundi rupiah dalam rangka persiapan pilkada. Hal ini yang mestinya harus dilihat dalam satu kesatuan yang utuh dalam melihat praktik korupsi di daerah.

Pilkada yang Beradab

Pilkada beradab ini menjadi hulu dari proses politik dalam pilkada serta masa jabatan kepala daerah selama lima tahun. Kategorisasi pilkada yang beradab, setidaknya dapat merujuk pada aturan main yang tertuang dalam UU No 10 Tahun 2016 tentang Pilkada serta aturan turunan lainnya seperti Peraturan KPU (PKPU). Dalam

konteks ini, pilkada beradab yakni tidak adanya politik uang yang wujudnya berupa biaya pilkada yang murah.

Bila bicara regulasi, di UU No 10 Tahun 2016 tentang Pilkada serta PKPU No 13 Tahun 2016 tentang Dana Kampanye Peserta Pilkada, cukup jelas soal aturan, larangan termasuk sanksi bagi yang melanggar ketentuan khususnya dalam pembiayaan pilkada ini. Khusus soal batasan biaya kampanye kandidat kepala daerah, dalam konteks ini peran KPU daerah cukup vital untuk membuat aturan terkait hal tersebut.

Celakanya, dalam praktiknya, aturan tersebut tak memiliki dampak signifikan dalam menekan praktik politik uang di tengah masyarakat. Kontestasi politik langsung selama satu dasawarsa lebih ini telah membentuk budaya politik uang di tengah masyarakat. Sikap permisif publik terhadap politik uang harus menjadi cermatan seluruh *stakeholder*. Di sisi lain, dari sisi kandidat tak jarang juga mengalokasikan alokasi dana tersebut. Padahal, jelas dan terang regulasi telah melarang dan memberi ancaman sanksi.

Pilkada beradab harus memastikan tidak ada aliran dana yang disalurkan kandidat kepada calon pemilih yang bertujuan agar dipilih dalam kontestasi. Karena dengan penerapan pilkada *zero money politic* dapat dipastikan biaya politik pilkada akan semakin murah.

Pilkada yang beradab dimulai dari proses pilkada yang berjalan fair, bersih dan murah. Semakin mahal biaya pilkada, maka semakin besar potensi mencari rente saat kelak menjabat. Peran penyelenggara pilkada yakni KPU Daerah dan Bawaslu harus lebih serius dan konkret untuk memastikan hajatan demokrasi di daerah terbebas dari politik uang. Penegakan hukum harus dilakukan serius, bukan basa-basi apalagi kompromi.

Perkuat Fungsi Pengawasan

Jika hulu melalui proses pilkada steril dari permainan politik uang, langkah simultan selanjutnya tak lain dengan melakukan pengawasan secara berlapis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (pemda).

Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semestinya menjadi lembaga *check and balances* terhadap jalannya pemerintahan sebagaimana amanat dalam UU No 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Alih-alih terjadi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah, DPRD justru berkolaborasi dengan pihak eksekutif dalam pemufakatan jahat atas keuangan daerah. Kasus yang menimpa DPRD Jawa Timur dengan Kepala Dinas, begitu juga operasi tangkap tangan (OTT) yang terjadi di Provinsi Jambi antara perangkat Pemprov dengan DPRD I Jambi beberapa waktu lalu menggambarkan relasi yang korup di antara dua institusi tersebut.

Di sisi lain, kelembagaan DPRD yang menjadi bagian dari pemerintahan daerah, dalam praktiknya memunculkan sikap *ewuh pakewuh* antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Urusan rumah tangga DPRD sangat tergantung dengan Pemerintah Daerah. Ini tentu menjadi persoalan tersendiri terkait kewenangan pengawasan DPRD terhadap lembaga eksekutif di daerah. Situasinya berbeda jauh dengan relasi DPR RI dengan Presiden dalam hubungan eksekutif dan legislatif.

Keberadaan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) atau inspektorat di pemerintahan daerah, juga memunculkan pertanyaan kritis soal fungsi lembaga ini. Betapa tidak, lembaga yang dise*t-up* sebagai lembaga pengawas terhadap keuangan daerah, namun keberadaan lembaga ini di bawah Sekretaris Daerah (Sekda). Bagaimana mungkin Bawasda mengawasi atasannya? Situasi ini persis yang menimpa

lembaga inspektorat yang berada di kementerian/lembaga di tingkat pusat.

Satu hal fungsi pengawasan yang nyaris diabaikan yakni terkait dengan keberadaan pemerintah pusat dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah. Kerapnya, dalam berbagai kasus, pemerintah pusat lepas tangan atas persoalan yang menimpa di daerah.

Padahal, terminologi pemerintah daerah sebagai "wakil pemerintah pusat" (Pasal 91 ayat (2) huruf b UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah) semestinya dimaknai secara holistik, bukan parsial. Posisi Kementerian Dalam Negeri sebagai representasi lembaga pusat yang berurusan dengan pemerintah daerah memiliki fungsi supervisi terhadap jalannya roda pemerintahan daerah baik persoalan legislasi, penganggaran hingga program pemerintah pusat.

Desain otonomi daerah di UU No 23 Tahun 2014 ini sebenarnya cukup kompatibel dengan menempatkan pemerintah pusat (dan pemerintah daerah tingkat provinsi) untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintah daerah. Terlebih dengan terbitnya PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemda, pemerintah pusat memiliki instrumen untuk mengawasi termasuk memberi sanksi administratif kepada kepala daerah.

Tulisan
6

Saeni dan Polemik Perda Razia Warung

R Ferdian Andi R

Razia warung yang dilakukan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Serang, Banten terhadap pemilik warung ibu Saeni yang diliput media massa televisi telah menjadi materi viral di media daring selama beberapa hari terakhir ini. Publik seantero negeri mengetahui secara detail proses razia yang dilakukan aparat pemkot itu.

Respons publik terhadap pemberitaan tersebut mengalir deras ke ibu Saeni. Tak butuh waktu sepekan, telah terkumpul sumbangan dari *netizen* termasuk dari Presiden RI Jokowi dan Menteri Dalam Negeri, yang jumlahnya hingga ratusan juta rupiah untuk Ibu Saeni.

Tak sekadar bantuan material, dukungan moril dari berbagai kalangan masyarakat mengalir ke Ibu Saeni. Di poin ini, peristiwa ini kembali mengonfirmasi tentang kekuatan media sosial (medsos) dalam memoblisasi dukungan di publik.

Di sisi lain, posisi Satpol PP tersudut. Langkah aparat Satpol PP merazia seluruh makanan Ibu Saeni dinilai berlebihan dan mengindahkan rasa kemanusiaan. Berbagai kritik dari publik muncul paska peristiwa tersebut. Desakan agar Pemkot Serang

segera mencabut Perda No 2 Tahun 2010 tentang Pencegahan, Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat juga menggema.

Legalitas Perda "Razia Makanan"

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota sejatinya masuk dalam urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di ketentuan lainnya di Pasal 14 UU No 12 Tahun 2011 disebutkan dua hal materi yang diatur oleh Perda yakni *pertama* berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah, *kedua,* perda berisi penjabaran lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Insiden yang terjadi di Kota Serang, Banten, pada akhirnya mengarah pada gugatan isi Perda No 2 Tahun 2010 sebagai payung hukum aparat Satpol PP dalam melakukan razia terhadap warung makanan yang tetap buka di siang hari selama ramadan. Apakah Perda tersebut berisi materi muatan penyelenggaraan otonomi daerah?

Dalam desain hukum UU No 5 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah baik di tingkat provinsi maupun kepala daerah di tingkat kabupaten/kota berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (raperda) sekaligus menetapkan perda setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Soal materi muatan perda tentang larangan warung makanan berjualan selama bulan ramadan di siang hari menjadi titik krusialnya. Ada yang menyebut, keberadaan Perda semacam itu telah

menjadikan isu agama masuk dalam ruang politik birokrasi. Namun, bagi pembuat Perda, keberadaan perda tersebut merupakan aspirasi yang muncul dari kalangan masyarakat.

Dalam konteks ini, sebenarnya, telah ada koridor yang bisa menjadi pegangan bagi pembuat perda (DPRD dan Pemerintah Daerah) dalam menyusun Perda sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta aspirasi masyarakat.

Lalu bagaimana dengan Perda No 2 Tahun 2010 tersebut? Sepanjang Perda tersebut secara formil dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan prinisp pembuatan perundang-undangan, tentu tidak ada masalah. Begitu juga, secara material, Perda juga harus dipastikan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi di atasnya. Dalam konteks ini, secara formal dan material Perda No 2 Tahun 2010 memenuhi syarat tersebut.

Soal adanya isu agama dalam muatan perda tersebut, situasi ini sama juga dengan berbagai regulasi berupa UU yang berisi tentang norma agama sebut saja UU Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU Penyelenggaraan Zakat dan lain-lainnya. Politik hukum pembuat UU/Perda menjadi faktor utamanya. Selama norma hukum yang diatur tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945 dan NKRI, tidak ada soal tentang keberadaan UU/Perda tersebut. *Toh*, dalam praktiknya, norma hukum dapat bersumber dari norma agama, norma kebiasaan, serta norma kesusilaan.

Persoalannya justru terletak saat aparat Satpol PP menegakkan norma perda tersebut dengan tindakan represif. Semestinya, penegakan hukum tidak lagi mengggunakan pendekatan represif yang selama ini juga kerap muncul dilakukan oleh aparat Satpol PP

di kota-kota besar saat menggusur permukiman warga dengan atas nama ketertiban umum.

Kuasa Pemerintah Pusat atas Perda

UU No 5 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, telah menjadikan pemerintah pusat memiliki kuasa yang tinggi dalam urusan perda provinsi maupun perda kabupaten/kota.

Ketentuan dalam Pasal 251 ayat (1,2,3, dan 4) UU Pemda, disebutkan Menteri dapat membatalkan Perda Provinsi, begitu juga Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat membatalkan Perda yang diterbitkan oleh Pemda Kabupaten/Kota. Namun bila Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kota, menteri dapat membatalkan Perda Kabupaten/ Kota

Meski demikian, baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota dapat melakukan keberatan atas pembatalan perda tersebut dengan alasan yang dibenarkan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Provinsi mengajukan keberatan ke Presiden paling lambat 14 hari sejak pembatalan Perda. Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota mengajukan ke Menteri paling lambat 14 hari sejak pembatalan Perda.

Tidak sekadar itu, apabila pemerintah daerah masih tetap menggunakan perda yang telah dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau menteri, terdapat sanksi yang diperoleh pemda berupa sanksi administratif dan sanksi penundaan evaluasi rancangan perda (Pasal 252 ayat (2) UU Pemda).

Desain tersebut berbeda dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di Pasal 146 (ayat 5 dan 6) UU No 32 Tahun 2004, kewenangan pembatalan Perda juga dimiliki oleh pemerintah

pusat dengan instrumen Peraturan Presiden (Perpres). Bedanya, pemerintah daerah dapat melakukan keberatan melalui Mahkamah Agung (MA) dengan alasan yang dibenarkan peraturan perundang-undangan. Jika keberatan dikabulkan keseluruhan atau sebagian, putusan MA menyatakan Perpres menjadi batal dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap.

Dalam konteks inilah, desain UU Pemda yang baru, pemerintah pusat memiliki kuasa yang tinggi dalam pembatalan perda yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Hal itu pula yang mendasari pemerintah membatalkan 3.143 Perda dam Peraturan Kepala Daerah (Perkada) serta tengah mengkaji perda yang dianggap mengandung muatan intoleran. Kendati konstitusionalitas kewenangan tersebut terbuka untuk diujimaterikan di Mahkamah Konstitusi (MK).

Tulisan
7

MoU Pengawasan Dana Desa

Indra L Nainggolan

Mendagri, Mendes PDTT, dan Kapolri membentuk nota kesepahaman atau *memorandum of understanding* (MoU) tentang pencegahan, pengawasan, dan penanganan dana desa. Isinya, ketentuan keterlibatan kepolisian dari bhabinkamtibmas, kapolsek, maupun kapolres dalam pengawasan dana desa. Pengawasan mendahulukan pencegahan dengan cara mendampingi penggunaan dana desa, diikuti penindakan.

MoU ini karena KPK menetapkan lima tersangka terkait korupsi dana desa di kabupaten Pamekasan. Kasus ini melibatkan bupati dan inspektorat yang seharusnya menjadi pengawas, namun justru ikut terlibat mengamankan penyalahgunaan dana desa yang dilakukan kepala desa. Agar kasusnya dihentikan kejaksaan negeri, terjadilah penyuapan. Seusai kejadian inilah, muncul ide pembentukan MoU tersebut.

Pengawasan yang melibatkan kepolisian telah mereduksi tanggung jawab pemerintahan. Urgensi pengawasan dalam otonomi daerah memang keharusan. Pengawasan perlu agar setiap tindakan pemerintah sesuai dengan norma-norma hukum. Jangan sampai menyimpang regulasi.

Ada pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif bertujuan mencegah tindakan pemerintah tidak melanggar aturan hukum. Pemerintah pusat mengawasi satuan pemerintahan di bawah dalam bentuk pengesahan maupun persetujuan. Sedangkan pengawasan represif lebih menitikberatkan pembatalan atau penundaan setiap keputusan pemerintah bawah oleh pemerintah pusat.

Kedua bentuk pengawasan tadi harus diletakkan sebagai satu kesatuan pemerintahan. Pusat dan daerah harus bersinergi menyelenggarakan pengawasan. Pemerintahan bawah dalam mengeluarkan kebijakan harus minta pengesahan pemerintahan atasan agar sesuai dengan ketentuan. Manakala menimbulkan kerugian atau tidak sesuai ketentuan, dapat dievaluasi, bahkan dibatalkan.

Pemerintahan atasan harus bertanggung jawab dan mengawasi segala tindakan pemerintahan bawah, termasuk kepala desa dalam mengelola dana desa. Untuk itu, pengawasan dana desa dari sisi pencegahan itu harus diperkuat pemerintah, bukan melibatkan pihak lain.

Kekhawatiran penyalahgunaan pengelolaan dana desa oleh kepala desa harus diikuti pembenahan pengawasan pemerintah itu sendiri. Pasal 26 PP No 8 Tahun 2016 menyatakan, pemerintah memantau dan evaluasi pengalokasian, penyaluran, penggunaan, serta pelaporan dana desa.

Tujuannya, pengawasan preventif, yaitu pemerintah menyetujui atau mengesahkan setiap tahapan pengelolaan dana desa melalui pengalokasian, penyaluran, penggunaan, dan pelaporan dana desa. Tiada kewenangan tanpa persetujuan atau pengesahan dari pemerintahan atasan. Setiap tahapan mulai pengalokasian, tahapan penyaluran, tahapan penggunaan, hingga tahapan akhir pelaporan dana desa dipantau pemerintahan atasan.

Misalnya, pada tahapan pengalokasian lebih dulu diajukan ke pemerintahan atasan. Pemerintahan atasan meninjau kesesuaian rancangan pengalokasian terhadap kebutuhan desa. Saat meninjau ke desa, atasan dapat meminta masukan masyarakat setempat. Manakala sudah sesuai, pemerintahan atasan menyetujui rancangan pengalokasian dana desa. Kemudian kepala desa mengesahkan dalam bentuk keputusan. Begitu seterusnya sampai ke tahapan laporan dana desa.

Sifat Pengawasan

Pengesahan dalam tahapan ini sifatnya untuk mencegah penyalahgunaan dana desa dan menguatkan ketetapan kepala desa atas persetujuan atasan. Maksudnya, kepala desa semakin yakin kebijakannya benar dan sesuai ketentuan. Maka, dalam pelaksanaan tidak takut penyalagunaan kewenangan.

Justru ketika melibatkan eksternal dalam mengawal pengelolaan dana desa akan menimbulkan ketakutan kepala desa itu sendiri untuk mengeluarkan kebijakan.

Selain itu, bentuk pengesahan dapat menyinergikan kebijakan desa, daerah, dan pusat dalam bingkai negara kesatuan. Di sinilah diuji hubungan pamerintahan desa hingga pemerintahan pusat. Apabila terjadi penyimpangan dalam pengelolaan dana desa, tentu ada yang salah hubungan desa hingga pusat.

Pengawasan represif, yaitu apabila hasil pengesahan setiap tahapan yang diberikan oleh pemerintahan atasan, kemudian ditetapkan kepala desa masih ditemukan pertentangan dengan kepentingan umum. Bisa juga bertentangan dengan perundang-undangan lebih tinggi. Dari sini pemerintahan atasan dapat menunda tahapan, bahkan membatalkan.

Solusi yang ditawarkan dalam pencegahan penyalahgunaan kewenangan penggunaan dana desa, tetap melibatkan serta

menguatkan pemerintahan provinsi, kabupaten dan kota. Pasal 19 PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan, bupati/wali kota membina dan mengawasi desa. Pembinaan dan pengawasan untuk menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa.

Ketentuan ini mewajibkan kota dan kabupaten mengawasi pengelolaan keuangan desa, termasuk dana desa. Untuk itu memperkuat kewenangan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dalam mengawasi penggunaan dana desa adalah solusi tepat.

Permendes dan PDTT No 22 tahun 2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2017 menyatakan, pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota membina dan mengawasi penetapan prioritas penggunaan dana desa. Tapi ini tidak mengatur mekanisme pengalokasian, tahapan penyaluran, penggunaan, hingga pelaporan dana desa. Ini harus diatur lebih rinci. Pemerintah kabupaten maupun kota harus lebih aktif terlibat pengelolaan dana desa.

Selain itu. juga harus memanfaatkan tenaga pendamping professional yang berkedudukan di kecamatan, kabupaten, dan tenaga ahli pemberdayaan masyarakat di pusat dan provinsi. Para tenaga pendamping profesional tersebut ditetapkan menteri. Mereka bertanggung jawab kepada menteri. Jangan sampai keberadaan tenaga pendamping profesional tidak berfungsi sesuai dengan amanat undang-undang desa.

Memperkuat kedudukan pemerintahan provinsi, kabupaten, kota, serta tenaga pendamping profesional menjadikan pengawasan dana desa lebih baik, sehingga kecil kemungkinan disalahgunakan. Keberadaan satgas dana desa dan tenaga pendamping profesional bisa diperbantukan pada desa-desa yang sangat rawan penyalahgunaan.

Selain mereduksi kewenangan pemerintah dalam mengawasi pengelolaan dana desa, MoU tadi juga tidak sesuai dengan ketentuan pembentukan perundang-undangan yang baik. Sebab pengaturan

dalam MoU bertentangan kewenangan pencegahan melalui pendampingan pemerintah sebagaimana diatur UU Desa. Karena yang dapat mendampingi maupun mengawal pengelolaan dana desa adalah pemerintah itu sendiri. MoU tidak boleh mengesampingkan UU.

Akan tetapi, jika ingin melihat aspek penindakan dalam MoU, tidak masalah. Jika terjadi penyalahgunaan dana desa, penegak hukum baik kepolisian, kejaksaaan, maupun KPK dapat terjun. Pemerintah harus tetap mengawal pengelolaan dana desa tersebut dari tahapan mekanisme pengalokasian, penyaluran, penggunaan, hingga pelaporan dana desa. Jadi, ada prinsip subsidiaritas. Desa berwenang mengurus diri sendiri dalam menciptakan kesejahteraan warga.

Tulisan 8

Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Berbasis Elektronik di Era 4.0

Rahmat Saputra

Era Revolusi Industri 4.0 merupakan fase keempat perjalanan sejarah revolusi industri yang sudah dimulai sejak abad ke – 18. Menurut Klaus Schwab, Ekonomi Dunia asal Jerman, dunia ini telah mengalami 4 revolusi industri yang saat ini mengalami puncaknya dengan lahirnya teknologi digital yang secara masif. (Schwab, K, 2017)

Tuntutan Era Revolusi Industri 4.0 saat ini hampir diberbagai bidang pelayanan kepada masyarakat. Beberapa bidang menuju smart city adalah bidang pengadaan barang dan jasa, kesesuaian tujuan fungsi dan Satuaan Perangkat Daerah, kebijakan infrastruktur, e-perjanjian, sistem kinerja daerah (*e-musrembang, e-planning, e-budgeting, e-money, e-skip*), layanan publik menuju smart city dan ketersediaan sumber daya manusia.

Salah satu terobosan pemerintah dalam menghadapi era revolusi industri 4.0 dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dengan mengeluarkan kebijakan sistem pemerintah berbasis elektronik melalui Pepres No. 95 Tahun 2018. Pelaksanaan sistem pemerintahan berbasis elektronik, yang selanjutnya disingkat SPBE di instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditujukan untuk mewujudkan proses kerja yang efektif, efisien, transparansi dan akuntabel serta meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dua dasawarsa sejak era reformasi bergulir, otonomi daerah justru berjalan di luar rel yang seharusnya. Harapan akan pemerintahan yang demokratis dan bersih, justru praktik korupsi di daerah yang justru marak. Berdasarkan data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) jumlah kepala daerah yang tertangkap melakukan korupsi meningkat pesat dari periode 2016 hngga 2018 lalu, Dengan rincian sebanyak 9 kepala daerah selama tahun 2016, 8 kepala daerah di tahun 2017 dan yakni 26 orang sepanjang 2018 lalu.

Sistem Pemerintah Berbasis Elektonik (SPBE) sebagaimana diatur di dalam Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 diharapkan dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang efektif, efisien, transparansi dan akuntabel terhadap upaya pencegahan tindak pidana korupsi dengan memanfaatkan penerapan teknologi tersebut.

Penerapan sistem pemerintah berbasis elektonik diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintah di daerah. Meski, perlu diteliti sejauhmana korelasi antara penerapan penyelenggaraan pemerintah berasis elektronik terhadap pemberantasan korupsi khususnya di lingkungan pemerintahan daerah.

Implikasi *e-government*

Dalam penerapan penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik, secara kasat mata telah melahirkan perubahan signifikan dalam lingkungan kerja di birokrasi. Sedikitnya terdapat tiga manfaat yang dihasilkan dari penerapan ini (Kasiyanto Kasemin, 2015)

Pertama, penerapan ini akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan kinerja penyelenggaraan pemerintah. Penggunaan perangkat elektronik dipastikan akan memangkas alur birokrasi yang kerapnya rumit dan berbelit. Melalui penggunaan perangkat berbasis elektronik ini, setidaknya akan mengurangi kerumitan tersebut.

Kedua, penerapan perangkat berbasis elektronik ini juga akan menghasilkan keunggulan yang strategis (*strategic advantage*) bagi mereka yang yang melaksanakan kegiatan. Dampak nyata yang akan

muncul di antaranya perubahan dalam struktur organisasi, kondisi kerja manajerial serta rencana pekerjaan.

Ketiga, penerapan perangkat berbasis elektronik ini juga akan mengubah struktur organisasi. Setidaknya penggunaan informasi tekhnologi, yang mulanya hirark organisasi bersifat datar, maka akan lebih sedikit tingkat manajemen yang dibutuhkan.

Kendati demikian, penerapan *e-government* harus ditunjang oleh kesiapan infrastruktur jaringan informasi yang memadai. Tujuannya agar dapat memberikan pelayanan yang maksimal diperlukan keluasan jaringan, keluasan dana untuk jasa akses informasi melalui internet. Oleh karenanya dibutuhkan komitmen bersama untuk mengambil inisiatif dalam mengantisipasi dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi untuk kemudahan pelaksanaan pelaksanaan *e-government*.

Aspek pengelolaan informasi dalam pelaksanaan sistem pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*) mulai dari pembentukan, pengolahan, penyimpanan, sampai penyaluran dan distribusinya. Untuk mengetahui tingkat birokrasi dari sisi pengelolaan informasi secara konseptual ditanyakan beberapa hal yang berkaitan dengan kualitas dan tingkat keamanan pengolahan, penyimpanan dan penyaluran data melalui internet.

Penyediaan aplikasi *e-government* diharapkan dapat menjembatani dan memfasilitasi kegiatan pemerintah dan dunia usaha dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, tepat dan aman, transparan, dan akuntabel dan secara interaktif.

Penerapan sistem pemerintah berbasis elektronik juga harus dilihat dari aspek bisnis berkaitan dengan pasar, sistem perdagangan, dan regulasi yang membentuk konteks bagi perkembangan bisnis teknologi informasi, terutama yang mempengaruhi kelancaran aliran informasi antara pemerintah dengan masyarakat dan dunia usaha , antar badan usaha dengan masyarakat dan antar masyarakat.

Penerapan sistem pemerintah berbasis elektronik (*e-government*) juga harus dilihat dari aspek masyarakat dan sumber daya manusia,

berkaitan dengan difusi teknologi informasi di dalam kegiatan masyarakat baik perorangan maupun organisasi, serta sejauh mana teknologi informasi disosialiasikan kepada masyarakat melalui proses pendidikan.

Implementasi PP No. 95 Tahun 2018

Sistem pemerintahan berbasis elektonik merupakan tuntutan di era revolusi industri 4.0 salah satu wujudnya dengan mengeluarkan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

Perkembangan Teknologi akan menciptakan (*to create*), mengakses (*to access*), mengelola (*to prosess*), dan memanfaatkan (*to utilize*) informasi secara tepat dan akurat. Informasi merupakan komoditi yang sangat berharga di era globalisasi untuk dikuasai dalam rangka meningkatkan daya saing suatu organisasi secara berkelanjutan (Zainal A. Hasibuan , 2007).

Pengembangan tekhnologi informasi ini dalam kenyataannya telah berkembang dan dipraktikan di banyak negara di dunia. Hal ini disebabkan sistem pemerintahan berbasis elektonik (*e-Government*) semakin berperan penting bagi pengambil keputusan. Praktik ini tentu bertolak belakang dengan pemerintahan tradisional yang masih menampilkan performa birokrasi yang berbelit dan rumit.

Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik (SPBE) merupakan kebijakan yang bertujuan pemerintah yang efektif, efisien, transparansi dan akuntabel, disamping itu tujuan adanya sistem pemerintah berbasis elektonik supaya infrastruktur teknologi informasi akan dimanfaatkan secara bersama untuk melakukan koordinasi terhadap seluruh instansi, baik pusat maupun daerah.

Adapun unsur-unsur Tata Kelola Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik (SPBE) secara terpadu, meliputi Rencana Induk SPBE Nasional, Arsitektur SPBE, Peta Rencana SPBE, rencana dan anggaran SPBE, proses bisnis, data dan informasi, infrastruktur SPBE, aplikasi SPBE, keamanan SPBE, serta layanan SPBE.

Sistem Pemerintah Berbasis Elektonik pada dasarnya memberikan layanan informasi kepada sesama institusi pemerintahan, kepada dunia bisnis, dan kepada masyarakat dengan tujuan yaitu mampu memberikan informasi lengkap mengenai lembaga atau daerah untuk kemajuan ekonomi dan pembangunan daerah, dan peningkatan kinerja proses pelayanan dan mampu mengoptimalkan penggunaan sumber daya seperti tenaga, budget, dan fasilitas lainnya (Zainal A. Hasibuan , 2007).

Adapun praktik maladministrasi yang kerap terjadi dalam kegiatan pelayanan publik cenderung terjadi pada pelayanan publik yang disediakan dengan cara kontak langsung antara penyedia layanan dengan penggunaan jasa layanan. Melalui penerapan sistem pemerintahan berbasis elektonik dapat dicegah terjadinya praktik maladministrasi seperti kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan wewenang, permintaan imbalan uang, suap, dan bentuk praktik-praktik maladministrasi lainya. (Erick.S. Holle, 2011)

Efektivitas *E-Government*

Salah satu bentuk upaya pencegahan korupsi di antaranya dengan sistem elektronik, Sistem ini akan diterapkan memalui jalur online. Seperti dalam penerapan pengadaan barang dan jasa yang saat ini telah terjadi hampir di seluruh instansi pemerintahan, Sistem ini juga mengatur soal pengawasan. Belakangan banyak dikenal dengan sistem "e" dalam urusan pemerintahan seperti *e-budgeting, e-purchasing, e-catalogue, e-audit*, *pajak online*, IMB online.

Dalam kenyataannya, praktik korupsi di lingkungan Pemda, tidak terlepas dari kultur politik yang telah mendarahdaging dalam praktik politik di Indonesia. Banyak aspek yang memantiknya seperti dikarenakan *pertama,* monopoli kekuasaan dalam berbagai bidang di pemerintahan mulai regulasi termasuk urusan pelayanan publik.

Kedua, diskresi kebijakan yang dalam kenyataannya justru tidak sedikit dijadikan dalih bagi administrasi negara untuk menyalahgunakan wewenangnya. Pengabaian Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) menjadi penyebab diskresi yang hakikatnya sebagai

instrumen yuridis untuk mempercepat pelayanan publik, namun justru menjadi penyebab praktik koruptif.

*Ketiga***,** akuntabilitas yang rendah. Minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik menjadi pemicu kerja administrasi negara berada di ruang gelap. Padahal, bila pemerintah semakin akuntabel dalam pengelolaan pemerintahan, maka konsekwensinya harus melibatkan sebanyak-banyaknya publik untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

*Keempat***,** mahalnya biaya politik dalam pilkada menjadi salah satu masalah krusial dalam menghadirkan pemerintahan yang bersih. Sejumlah kasus kroupsi yang menjerat kepala daerah di antaranya dipantik karena jual beli jabatan, politik rente anggaran serta patgulipat perizinan yang dimaksudkan untuk mengembalikan modal politik saat kontestasi.

Davenport (1997) memberi tawaran solusi atas penerapan *e-goverment* agar berjalan baik dan mampu menekan praktik korupsi yakni dengan mengubah budaya organisasi informasi organisasi pemerintah. Bagaimana informasi itu dengan sendirinya mampu mempengaruhi manusia pada kerjanya.

Pencegahan terhadap korupsi yang efektif di antaranya dengan meningkatkan sistem pemerintah berbasis elektronik. Implementasi Sistem Pemerintah Berbasis Elektonik (SPBE) perlu dilakukan penguatan sistem infrastruktur yang terintegrasi dengan mengutamakan prinsip keamanan, interoperabilitas atau kapabilitas dari suatu sistem dan *cost effective*.

Disamping itu sistem pemerintah berbasis elektonik membenahi mekanisme kerja birokrasi, terdapat 5 (lima) sistem antara lain sistem pengelolaan arus kas, pajak daring (dalam jaringan), penganggaran elektronik, sistem pembelian elektonik, serta katalog elektonik untuk sistem pembocoran korupsi. Sistem elektonik tersebut diharapkan bisa mencegah tindak pidana korupsi, untuk itu pemerintah langkah percepatan reformasi birokrasi termaksud di dalamnya reformasi pelayanan publik dan perijinan.

BAB
V

REFORMASI PARTAI POLITIK DAN PEMILU

> "*Dalam praktiknya, perilaku relawan politik tak ubahnya seperti partai politik dalam urusan mobilisasi massa yang juga secara linier mobilisasi pendanaan atau sumbangan politik. Pemasangan atribut dan alat peraga kampanye yang dilakukan oleh relawan politik tentu bukanlah hal yang cuma-cuma*"

Tulisan
1

Pemilu dan Peradaban Kita

Mei Susanto

Kontestasi Pemilihan Umum (Pemilu) yang akan dihelat pada tahun 2019 mendatang, sejatinya tidak hanya rutinitas 5 (lima) tahunan memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden maupun para Anggota Badan Perwakilan Rakyat mulai dari DPR, DPD, sampai DPRD. Lebih dari itu, Pemilu akan menjadi pembuktian peradaban bangsa Indonesia. Setidaknya ada dua alasan mengapa kontestasi Pemilu akan menjadi bagian episode peradaban kita.

Pertama, Indonesia sudah menasbiskan diri sebagai negara berdasarkan kedaulatan rakyat. Sila ke-4 Pancasila mengatakan "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Karena itu, Pemilu merupakan sarana untuk dapat mengantarkan rakyat memilih pemimpin (baca Presiden-Wakil Presiden) yang akan mengurusi negara, dan wakil rakyat yang akan membuat hukum atas nama rakyat sekaligus mengawasi pemimpin tersebut. Baik pemimpin maupun wakil rakyat idealnya haruslah orang yang sudah mampu mencapai level tertentu untuk dapat mengambil "hikmah kebijaksanaan", sehingga permusyawaratan dan perwakilan-pun akan dapat dijalankan sebaik mungkin untuk kepentingan rakyat dan negara. Inilah cita-cita *founding fathers-mothers* kita atas dasar kemajemukan dan pluralitas

bangsa Indonesia, sehingga bangsa ini harus dikelola oleh mereka yang sudah mampu mengambil "hikmah kebijaksanaan" bukan hanya sekedar suara mayoritas, sebagai bentuk keberadaban bangsa ini.

Kedua, kontestasi Pemilu meniscayakan adanya banyak alternatif pilihan gagasan yang ditawarkan oleh para kontestan sebagai upaya menyelesaikan persoalan bangsa ini. Pemilu menjadi ajang tawar menawar gagasan sekaligus uji publik atas setiap gagasan tersebut, yang kemudian rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi akan memilih gagasan mana yang dianggap paling tepat. Di sinilah Pemilu menjadi bagian integral dari peradaban kita, bahwa menyelesaikan masalah bangsa itu tidak hanya dapat dilakukan oleh satu orang dan satu gagasan saja, melainkan harus dilakukan secara bersama dengan alternatif gagasan yang beragam. Sudut pandang keberagaman baik orang dan gagasan ini menjadi penting digaris bawahi, agar tidak ada lagi monopoli orang dan kelompok, maupun monopoli kebenaran akan sebuah gagasan. Inilah peradaban kita yang bernama gotong royong dan *bhineka tunggal ika.*

Hoaks dan Ujaran Kebencian

Dua alasan yang telah disampaikan, setidaknya merupakan proyek peradaban bangsa Indonesia yang harus kita perjuangkan bersama. Namun demikian, mewujudkannya tidaklah mudah. Dalam konteks kekinian, ada dua persoalan besar yang akan menguji kontestasi Pemilu sebagai episode peradaban, yaitu hoaks dan ujaran kebencian. Hoaks atau berita bohong acap kali mewarnai kontestasi gagasan maupun orang. Ditambah dengan ujaran kebencian, ia menjadi senjata yang ampuh dan sempurna untuk menyerang lawan politik.

Sayangnya, kita sering kali masih amat mudah mempercayai berita hoaks dan ujaran kebencian tersebut. Produksi hoaks dan ujaran kebencian yang sering diciptakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab, masih sering kali diterima dan ditelan mentah-mentah. Kondisi ini yang harus diperbaiki. Jangan sampai, kontestasi

Pemilu 2019 yang sudah dimulai sejak Agustus 2018 lalu menjadi puncak pertarungan hoaks dan ujaran kebencian. Apabila ini terjadi, alangkah sedihnya, karena akan dicatat dan dipotret sebagai Pemilu yang penuh kebohongan dan tak beradab.

Pentingnya Hukum dan Etika

Di sinilah, peranan hukum menjadi amat vital dalam upaya menjaga kontestasi Pemilu yang beradab. Segenap norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan telah disusun sedemikian rupa, sehingga idealnya dapat menjadi jaminan agar Pemilu dapat dilakukan dengan sehat. Namun, idealisasi tersebut tidak hanya sampai pada seperangkat aturan tersebut, karena hukum tidak hanya berbicara mengenai asas dan kaidah/aturan saja, melainkan juga ada lembaga dan prosesnya (Mochtar Kusumaatmadja). Karena itu, penyelenggaraan Pemilu oleh KPU-Bawaslu harus mampu dijalankan secara profesional sesuai dengan aturan main. Sama juga dengan aparat penegak hukum berkewajiban memberikan perlindungan dan penegakan hukum secara adil dan imparsial, sehingga setiap kontestan Pemilu akan mendapatkan perlakuan setara sesuai jargon Pemilu, Jurdil (Jujur dan Adil).

Yang tak kalah penting selain hukum, adalah etika. Bahwa ada prinsip-prinsip etika kehidupan berbangsa dan bernegara yang kita sepakati bersama, untuk dapat saling menghormati perbedaan, menghormati pilihan dan menghormati setiap gagasan. Etika ini bahkan sebenarnya bernilai lebih tinggi dari hukum, karena ia menjadi pedoman moral setiap warga negara dalam bertingkah laku. Karena itu, penting juga para elit politik di negeri ini menunjukkan sikap etika yang menjunjung tinggi kontestasi Pemilu yang jujur, adil dan berwibawa, sehingga ini menjadi teladan yang dapat diikuti oleh para pendukung dan pemilih yang tak lain pemilik kedaulatan negara ini. Semoga kita dapat membuktikan, bahwa Pemilu 2019 adalah salah satu episode peradaban terbaik Indonesia, bukan peradaban hoaks dan kebencian.

Tulisan
2

Mengatur Relawan Politik

R Ferdian Andi R

Keberadaan relawan politik telah menjadi entitas baru dalam praktik politik kekinian, setidaknya mulai muncul sejak rekrutmen jabatan politik, baik di level daerah maupun level nasional, melalui sistem pemilihan langsung (*one man one vote*).

Sebenarnya, eksistensi relawan politik dapat menjadi mitra strategis bagi partai politik yang secara konstitusional sebagai satu-satunya pintu masuk untuk menjadi calon presiden/wakil presiden serta calon kepala daerah/wakil kepala daerah (khusus calon kepala daerah diatur juga ketentuan calon perseorangan), termasuk calon anggota DPR serta DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.

Namun, dalam kasus tertentu, justru terjadi rivalitas relawan politik dengan partai politik. Bahkan tak sedikit yang menyebut, relawan politik merupakan bentuk kritik terhadap keberadaan partai politik.

Sejumlah catatan kritis terhadap posisi relawan politik patut digarisbawahi terkait dengan perilaku aktivis relawan politik yang tak ubahnya sebagai “relawan yang politisi”. Relawan politik juga telah menjadi sumber rekrutmen baru dalam pos-pos jabatan publik. Sejumlah fakta mengonfirmasi fenomena tersebut.

Di sisi lain, relawan politik selain memobilisasi massa, juga tak bisa dielakkan dengan melakukan mobilisasi finansial untuk keperluan logistik politik. Sebuah konsekwensi dari kerja politik, biaya politik menjadi keniscayaan. Di titik inilah, pengaturan terhadap relawan politik memiliki konteksnya.

Langkah ini semata-mata ditujukan untuk menciptakan praktik politik yang beradab yang mensyaratkan adanya transparansi, akuntabilitas serta pertanggungjawaban di hadapan publik. Pengaturan sama sekali tidak menyentuh pada aspek "kebebasan berekspresi" yang memang dijamin oleh konstitusi. Pengaturan ini juga bukan dimaksudkan untuk mengerdilkan partisipasi masyarakat.

Identitas Relawan Politik

Eksistensi relawan politik hingga saat ini belum terwadahi secara hukum. Persisnya, relawan politik lebih tepat sebagai organisasi tanpa bentuk (OTB). Tidak jelas jenis kelaminnya. Relawan politik tentu bukanlah entitas yang berbentuk partai politik, kendati aktivitasnya sama seperti partai politik, khususnya dalam hal memobilisasi massa termasuk pendanaan sebagai konsekwensi turunan dari mobilisasi massa.

Relawan politik juga tidak berbentuk perkumpulan atau ormas yang berbadan hukum atau yang tidak berbadan hukum sebagaimana ketentuan yang diatur dalam UU No 17 Tahun 2013 tentang organisasi massa (Ormas).

Seperti dalam ketentuan di pasal 9 ayat (1) UU No 17 Tahun 2013 disebutkan ormas dapat berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum. Ormas yang berbadan hukum itu bentuknya bisa perkumpulan atau yayasan (pasal 11 ayat 1). Di ketentuan lainnya yakni di pasal 12 ayat (1) disebutkan soal persyaratan pendirian perkumpulan di antaranya akte pendirian, sumber pendanaan, NPWP atas nama perkumpulan dan lain-lain.

Padahal, perkumpulan masyarakat yang bentuknya komunitas semestinya diikat oleh suatu aturan yang dituangkan secara tertulis yang menjadi hak konstitusonal warga (*constitutional citizen's*) dan hak asasi konstitusional manusia (*constitutional human rights*). Seperti yang dikenalkan Jimly Ashiddiqie (2015) dengan sebutan konstitusi sosial. Dalam konteks organisasi non pemerintah, diatur dengan Anggaran Dasar (*By-Laws*).

Regulasi Relawan Politik

Hingga saat ini tidak ada norma yang mengatur terhadap keberadaan relawan politik ini. Karena memang secara normatif, peserta pemilu, pilkada atau pilpres tidak mengenal istilah relawan atau relawan politik.

Dalam sejumlah regulasi paket politik yang tersedia seperti UU Pilkada, UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden termasuk UU Partai Politik, pengaturan soal sumbangan pendanaan hanya mengatur kepada partai politik (pengusung), serta pasangan calon (pilkada dan pilpres) saja.

Seperti dalam Pasal 74 ayat (2) dan (4) UU No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), norma yang muncul hanya terkait dengan pendanaan calon perseorangan termasuk besaran sumbangan bagi calon perseorangan.

Setali tiga uang, di Pasal 129 ayat (1) UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum disebutkan kegiatan kampanye pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota didanai oleh partai politik peserta pemilu masing-masing. Hal senada juga terjadi di UU No 43 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

Adapun di Pasal 34 UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik disebutkan ketentuan sumber keuangan partai politik. Di pasal 39 ayat (1), (2), & (3) UU No 2 Tahun 2011 juga diatur soal laporan

keuangan partai politik seperti laporan keuangan partai politik serta adanya keharusan audit oleh akuntan independen.

Pesan penting dari pengaturan tersebut, politik meniscayakan adanya transparansi dan akuntabilitas. Pendanaan politik yang transparan dan akuntabel akan menghasilkan kebijakan yang transpran dan akuntabel pula. Kebijakan publik tak lagi disusun di ruang remang-remang dan gelap. Apalagi diboncengi kepentingan tangan-tangan yang tidak tampak (*invisible hand*).

Meski demikian, aturan dan regulasi tersebut tidak berarti praktik politik, khususnya dalam pendanaan partai politik maupun kontestasi politik, menjadi terang dan jelas. Tidak sedikit kritik tetap muncul, seperti soal usulan pembatasan belanja politik oleh partai politik maupun kandidat dalam kompetisi politik.

Dalam konteks inilah, mengatur relawan politik memiliki relevansi khususnya terkait dengan pendanaan atau sumbangan. *Toh*, dalam praktiknya, perilaku relawan politik tak ubahnya seperti partai politik dalam urusan mobilisasi massa yang juga secara linier mobilisasi pendanaan atau sumbangan politik. Pemasangan atribut dan alat peraga kampanye yang dilakukan oleh relawan politik tentu bukanlah hal yang cuma-cuma.

Oleh karenanya, pengaturan sumber pendanaan dan akuntabilitas pendanaan bagi relawan politik sudah semestinya dipikirkan oleh pembuat UU (*law maker*) yakni DPR dan pemerintah untuk dimasukkan dalam perubahan paket UU Politik yang telah masuk agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Jangan sampai UU gagap menangkap perkembangan zaman yang cepat. Langkah ini semata-mata diikhtiarkan untuk mewujudkan politik yang beradab serta bentuk cerminan demokrasi konstitusional.

Tulisan
3

Pembatasan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

R Ferdian Andi R

Menjelang Pemilu 2019, diskursus pencalonan presiden mulai menghangat di publik. Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, Pemilu 2019 penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dilaksanakan secara serentak sebagai implementasi putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

Menariknya, hiruk pikuk pencapresan ini memunculkan gagasan mencalonkan kembali Jusuf Kalla untuk menjadi wakil presiden mendampingi Joko Widodo untuk pemilu 2019 mendatang. Soalnya bukan tentang peluang pasangan ini maju dalam pilpres mendatang, itu merupakan domain politik, yang jadi soal posisi Jusuf Kalla jika maju kembali yang berarti ini merupakan kali ketiga menjadi wapres jika dia terpilih dalam kontestasi Pemilu 2019 mendatang.

Di poin itulah menjadi titik soalnya. Karena bila disandingkan dengan keberadaan Pasal 7 UUD 1945 terdapat ketentuan konstitusional yang menyebutkan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Kendati demikian, norma konstitusional tersebut berusaha untuk

ditafsirkan kembali dengan pertanyaan gugatan, seperti apakah ketentuan tersebut berlaku juga bagi seseorang yang menjabat dalam kurun waktu yang tidak terus menerus, seperti yang dialami Jusuf Kalla?

Sebagaimana maklum, JK menjadi wapres pertama kali di periode kepresidenan 2004-2009 mendampingi Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Ia kembali menjadi wakil presiden kali kedua di periode 2014-2019, kali ini mendampingi Joko Widodo. Untuk memastikan soal norma tersebut, muncul pula ide untuk meminta pendapat hukum (fatwa) dari Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memastikan norma tersebut. Tampak di sini, ada ikhtiar kuat untuk menempatkan JK sebagai cawapres untuk ketiga kalinya dalam Pilpres 2019 mendatang.

Terkait hal tersebut, membuka kembali *file* sejarah munculnya norma tersebut menjadi cukup relevan agar muncul informasi yang otentik dan mencerahkan. Salah satunya membuka kembali dokumen sejarah (*historic document*) cukup relevan karena menurut A.V Dicey (1965), dokumen sejarah tersebut menjadi bagian dari *the law of the constitution.* Tidak sekadar itu, pengungkapan dokumen sejarah untuk menyibak suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) para perumus UU yang melatari munculnya norma tersebut.

Amanat Reformasi

Jauh sebelum amandemen konstitusi dilakukan pertama kali pada tahun 1999, enam bulan setelah Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatannya, MPR menggelar Sidang Istimewa di bawah pimpinan Harmoko.

Dalam sidang tersebut disepakati Ketetapan MPR (Tap MPR) No XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Adapun isi redaksinya sama persis dengan bunyi Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen pertama.

Munculnya Tap MPR merupakan respons atas tafsir terhadap ketentuan di Pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Ketentuan tersebut menimbulkan ragam tafsir, ada yang memaknai presiden dapat menjabat berkali-kali, ada pula tafsir yang memaknai presiden hanya dapat dipilih dua kali.

Sayangnya, tafsir pertama yakni presiden dapat dipilih berkali-kali yang diterapkan selama orde baru berlangsung. Hasilnya, Presiden Soeharto menjabat selama tujuh periode, meski untuk periode yang terakhir, Presiden Soeharto hanya menjabat 72 hari saja. (Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku IV Jilid 1, 2010).

Arus utama reformasi saat amandemen konstitusi melatari perubahan ketentuan terkait dengan masa jabatan presiden dan wakil presiden tersebut. Hal ini tampak terlihat dalam rapat Badan Pekerja MPR yang dilaksanakan pada 6 Oktober 1999, salah satu arus utama yang menguat tampak tercermin dalam pandangan seluruh fraksi MPR yang menghendaki perubahan ketentuan di Pasal 7 UUD 1945.

Meski dalam rapat Panitia Ad Hoc (PAH) III MPR ke-3 pada 9 Oktober 1999, terungkap terdapat dua alternatif rumusan terkait ketentuan yang muncul di perubahan Pasal 7 tersebut. Padahal, di rapat sebelumnya, suara fraksi-fraksi yang mencuat rumusan Pasal 7 mengadopsi sepenuhnya yang terdapat dalam Tap MPR XIII/1998 yakni pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden dua periode.

Dua alternatif rumusan yang muncul, sebagaimana tertuang dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945 buku IV jilid 1 terungkap, alternatif pertama: "Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya satu kali masa jabatan."

Alternatif kedua: ”Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali setelah tenggang waktu tertentu dapat dipilih lagi.”

Ketua rapat Harun Kamil dari Fraksi Partai Golkar mengungkapkan usulan alternatif tersebut muncul dari PDI Perjuangan. Menurut Harun, PDI Perjuangan mengusulkan seseorang dapat dipilih kembali menjadi Presiden kendati telah menjadi presiden dua kali berturut-turut dengan catatan terdapat tenggang waktu tertentu. “Artinya, melalui tenggang waktu tertentu dapat dipilih kembali. Itu sesudah saya menanyakan kepada Tim PDI maksudnya demikian,” demikian penjelasan Harun.

Respons fraksi-fraksi MPR seluruhnya memilih alternatif pertama sebagaimana tertuang dalam Tap MPR XIII/1998. Sejumlah alasan mengemuka seperti argumentasi dari Juru Bicara Fraksi PKB yang disampaikan Khofifah Indar Parawansa yang mengungkapkan, alternatif pertama dipilih karena membuka peluang adanya sirkulasi elit. “Alternatif satu lebih menjamin sirkulasi elit” sebut Khofifah.

Menarinya, hanya Fraksi PDI Perjuangan yang masih bersikukuh untuk memilih alternatif kedua. Menurut Juru Bicara Fraksi PDI Perjuangan Aberson Marle Sihaloho alasan mengapa pihaknya bersikukuh mendorong alternatif kedua karena untuk mengantisipasi jika suatu saat terdapat seseorang figur yang telah dua kali menjabat, namun keberadaannya masih dibutuhkan, akan menjadi terhambat lantaran ketentuan sebagaimana di alternatif pertama. “Jadi maksudnya, kalau dia sudah dua kali berturut-turut, itu dia tidak boleh lagi dipilih, tapi kalau ada tenggang waktu, satu periode misalnya, dia bisa lagi,” beber Aberson. Meski kemudian, Fraksi PDI Perjuangan secara bulat menerima alternatif pertama.

Jika melihat dinamika pembahasan Pasal 7 UUD 1945 dapat ditangkap semangat reformasi yang muncul di ruang rapat PAH BP MPR tersebut. Norma pembatasan jabatan presiden dan wakil

presiden sebagai bentuk koreksi atas praktik yang terjadi selama orde baru berkuasa. Secara historis-kronologis, ketentuan Pasal 7 UUD 1945 juga tertuang melalui Tap MPR XIII/1998 melalui Sidang Istimewa MPR November 1998 atau enam bulan setelah reformasi digaungkan.

Dengan demikian, usulan mengusung Jusuf Kalla untuk kali ketiga dalam jabatan yang sama merupakan gagasan yang keluar dari spirit reformasi. Posisi Jusuf Kalla yang tidak berturut-turut menjabat sebagai Wapres dijadikan alasan untuk dapat mengusung kembali, merupakan argumentasi yang dipaksakan. *Toh*, perdebatan soal tersebut telah mencuat dalam pembahasan amandemen konstitusi tahun 1999. Hasilnya alternatif pertama, sebagaimana ketentuan yang terdapat di Pasal 7 UUD 1945 hasil amandemen yang disepakati.

Tulisan
4

Mengatur Jabatan Ketua Umum Partai Politik

R Ferdian Andi R

Proses demokratisasi di partai politik disimbolkan dengan acara rutin lima tahunan melalui ajang musyawarah tingkat nasional dengan berbagai sebutan yang beragam sesuai dengan sebutan di masing-masing partai politik. Ada yang menyebut dengan sebutan kongres, musyawarah nasional (munas), muktamar dan sebutan lainnya.

Di ajang tertinggi partai, biasanya selain mengubah dan menetapkan Anggaran Dasar (AD) dan Angggaran Rumah Tangga (ART) partai, juga memilih dan menetapkan ketua umum atau sebutan lainnya untuk jabatan eksekutif tertinggi di sebuah partai politik.

Proses pemilihannya pun beragam caranya. Ada yang melalui musyawarah mufakat yang berujung pada metode aklamasi, pendelegasian kewenangan untuk memilih pimpinan eksekutif partai kepada jabatan tertentu di partai (seperti PKS melalui Majelis Syura), hingga pemilihan *one man one vote* bagi pemgang hak suara untuk memilih jabatan ketua umum partai politik. Apakah semua metode tersebut melalui mekanisme yang demokratis?

Tentu jawabannya sama yakni melalui mekanisme demokratis. Soal ini perdebatannya sama dengan norma di konstitusi di pasal 18 ayat

(4) UUD 1945 tentang pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara demokratis yang tidak disebutkan apakah melalui pemilihan langsung atau pemilihan melalui jalur DPRD.

Profesor Jimly Ashiddiqie dalam sebuah diskusi yang digelar Kementerian Hukum dan HAM pada 24 Mei 2016 menggulirkan gagasan agar terdapat pembatasan jabatan ketua umum partai politik. Tujuannya supaya terjadi demokratisasi di internal partai dan secara linier bakal menciptakan sistem kaderisasi yang tertib.

Gagasan ini tentu menarik dan terasa cukup kontekstual di tengah fenomena ketua umum partai politik menjabat lebih dari dua periode jabatan. Gagasan ini sekaligus menjadi peringatan tentang pelurusan makna dalam berpartai dan berpolitik yang berada di ruang publik.

Transformasi Spirit Konstitusi di Partai Politik

Paska reformasi 1998, gairah untuk melakukan perubahan sistem politik menjadi arus utama pemikiran dan kehendak politik (*political will*) mayoritas stakeholder bangsa. Salah satu yang mengemuka sejak reformasi bergulir tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan wakil presiden.

Makanya, sebelum proses amandemen konstitusi dimulai pada tahun 1999, melalui Ketetapan MPR No XIII/1998 yang ditetapkan pada 13 November 1998 melalui Sidang Istimewa MPR tentang norma pembatasan masa jabatan presiden dan wapres yang hanya dua periode.

Langkah tersebut berjalan secara linier saat proses amandemen tahap pertama soal pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Kehendak politik untuk membatasi jabatan presiden dan wakil presiden ini bila dibuka dalam perdebatan dan diskusi di Panitia Ad Hoc (PAH) III. Sejumlah poin penting yang patut digarisbawahi dalam perdebatan di PAH III di antaranya soal dorongan adanya sirkulasi

kepemimpinan nasional dan agar tidak terulangnya pemerintahan seperti era Presiden Soeharto yang sarat dengan praktik koruptif, kolutif dan nepotis. (Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku Empat, 2010).

Spirit pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya dua periode masa jabatan melalui konstitusi semestinya dapat diadopsi oleh lembaga-lembaga publik lainnya. Dalam konteks ini, konstitusi semestinya dibaca dengan kacamata moral, yang menekankan cara pandang yang menggabungkan filsafat moral dengan prinsip-prinsip hukum tata negara. (Jimly Ashidddiqie, 2015).

Reformasi politik melalui perubahan konstitusi yang dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002 semestinya diikuti dengan langkah serupa oleh partai politik maupun organisasi masayarakat khususunya terkait poin pembatasan jabatan pimpinan partai politik maupun ormas.

Upaya ini penting sebagai langkah nyata transformasi spirit konstitusi. Memang, dalam konstitusi tidak mengatur soal pembatasan jabatan ketua umum partai politik maupun ketua ormas. Namun, seperti yang disebutkan Ronald Dworkin (1986), membaca konstitusi tidak sekadar teks yang tertulis dalam kitab konstitusi, namun konteks dari norma konstitusi berupa moral (*moral* reading) dan etik tersebut juga harus dibaca. Dalam konteks pembatasan periode jabatan presiden dan wapres semestinya dibaca tentang pesan etik dan moral dari teks konstitusi tersebut.

Karakteristik kepemimpinan yang absolut dengan bercirikan tidak adanya sirkulasi kepemimpinan bakal membuka peluang praktik yang mengarah pada tindakan dan kebijakan yang koruptif. Praktik orde baru era Presiden Soeharto menjadi contoh yang baik bagaimana praktik kepemimpinan yang absolut dan tirani.

Resistensi aktivis partai politik tentang ide pembatasan masa jabatan ketua umum partai politik mengingatkan resistensi yang sama saat wacana suksesi kepemimpinan nasional di era Presiden Soeharto. Kekhawatiran tidak adanya figur pemersatu di internal partai, ketiadaan ideolog serta memudarnya kilau partai, tak lebih sebagai upaya ketakutan terhadap bayang-bayang sendiri.

Situasi itu diametral dengan jargon yang selama ini menjadi *tagline* partai politik seperti partai modern. Alih-alih adanya modernisasi partai politik, transformasi spirit konstitusi tak kunjung dilakukan sejak amandemen 14 tahun lalu.

Peran partai politik sebagai sumber rekrutmen kepemimpinan baik di level lokal maupun nasional, baik eksekutif maupun legislatif, semestinya dapat memulai kerja besar menuju partai modern dengan membatasi jabatan ketua umum partai politik maksimal dua periode.

Pekerjaan besar lainnya seperti mendorong keuangan partai politik terkait pembiayaan politik yang transparan dan akuntabel dapat menjadi langkah awal yang baik. Langkah ini dipastikan bakal memiliki efek domino yang tidak kecil khususnya bagi etalase jabatan publik baik di lokal dan nasional yang berasal dari kader partai politik.

Langkah konkret yang dapat dilakukan terhadap pekerjaan besar dengan melakukan perubahan UU Partai Politik dengan memasukkan norma tentang pembatasan jabatan ketua umum partai politik. Situasi ini sama yang terjadi dengan memasukkan norma mahkamah partai untuk menyelesaikan konflik di internal, yang bila ditelaah sejatinya keberadaan mahkamah partai juga mengadopsi spirit konstitusi.

Tulisan
5

Memformat Ulang Kedudukan Mahkamah Partai Politik

R Ferdian Andi R

Penyelesaian perselisihan di internal partai politik mengalami perubahan signifikan paska pemberlakuan UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Setidaknya hal itu ditunjukkan dengan keberadaan Mahkamah Partai yang tercantum di Pasal 32 ayat (2) UU No 2 Tahun 2011.

Isu ini cukup kontekstual dengan sejumlah perselisihan partai yang belakangan muncul di publik seperti yang menimpa PPP, Partai Golkar dan yang terbaru keberadaan Mahkamah Tahkim (sebutan lain Mahkamah Partai di PKS) dalam mengadili Wakil Ketua DPR RI dari Fraksi PKS Fahri Hamzah.

Setiap perselisihan di internal partai yang dimaksud, sebagaimana dalam penjelasan pasal 31 ayat (1) UU No 2 Tahun 2011, meliputi perselisihan yang berkenaan dengan kepengurusan; pelanggaran terhadap hak anggota Partai Politik; pemecatan tanpa alasan yang jelas; penyalahgunaan kewenangan; pertanggungjawaban keuangan; dan/atau keberatan terhadap keputusan Partai Politik.

Mahkamah Partai didesain sebagai lembaga peradilan yang dibentuk oleh Partai Politik untuk menyelesaikan persoalan di internal partai. Mahkamah ini juga diarahkan sebagai lembaga pemutus akhir setiap perkara yang muncul di partai politik. Makanya, sifat putusan dari Mahkamah Partai ini sifatnya final dan mengikat khususnya terkait dengan perselisihan kepengurusan. Dari sisi waktu penyelesaiannya, Mahkamah Partai juga diberi alokasi waktu maksimal selama 60 hari.

Kendati demikian, terdapat ambiguitas norma di ketentuan pasal berikutnya yang justru seperti mendelegitimasi peran Mahkamah Partai. Di Pasal 33 ayat (1) UU No 2 Tahun 2011 justru diberi peluang bagi para pihak yang berselisih di internal partai untuk menggugat putusan Mahkamah Partai melalui Pengadilan Negeri (sebagai tingkat pertama dan terakhir, dengan waktu paling lama 60 hari) dan Mahkamah Agung (MA) untuk tingkat kasasi (paling lama 30 hari sejak memori kasasi masuk di kepaniteraan).

Spirit keberadaan Mahkamah Partai dapat ditangkap sebagai upaya musyawarah yang dikedepankan terhadap setiap perselisihan yang muncul di internal partai. Karena sebagaimana disebut Arend Lijphart (1968), elit partai politik memiliki peran menyelesaikan konflik di level akar rumput dengan melakukan kerjasama antar-elit.

Sejumlah perselisihan di internal partai politik yang belakangan mencuat seperti di PPP, Partai Golkar dan yang terbaru di PKS, mengonfirmasi tentang pudarnya semangat damai melalui instrumen Mahkamah Partai ini. Alih-alih Mahkamah Partai mendamaikan konflik yang terjadi di internal partai, justru sebaliknya lembaga ini dinilai sebagai alat politik untuk menekan pihak lainnya yang berselisih. Setidaknya anggapan tersebut muncul dari mereka yang merasa dirugikan atas putusan Mahkamah Partai.

Kondisi tersebut tentu tidak diharapkan dalam desain awal keberadaan Mahkamah Partai. Oleh karenanya, sebagai lembaga yang baru dibentuk melalui UU No 2 Tahun 2011, kini sepatutnya

keberadaan lembaga ini diformat ulang untuk mengembalikan semangat dibentuknya lembaga ini. Setidaknya ikhtiar ini dimaksudkan untuk menempatkan Mahkamah Partai pada marwah yang tepat.

Penguatan Mahkamah Partai

Untuk memastikan semangat keberadaan Mahkamah Partai sebagai pengadil tingkat pertama dan terakhir perselisihan internal partai politik, pilihan yang semestinya ditempuh tak lain dengan menjadikan instistusi ini kuat, kredibel, transparan dan akuntabel. Meski harus digarisbawahi, upaya ini tentu bukan dimaksudkan untuk mereduksi kepemimpinan di partai politik.

Bentuk penguatan Mahkamah Partai dapat didesain dengan memasukkan norma baru dalam perubahan UU Partai Politik yang memang masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang isinya secara umum menguatkan institusi ini dengan menjabarkan di antaranya soal kewenangan lembaga ini yang tentunya limitatif, pengisian personalia mahkamah ini serta seberapa kuat putusan yang dihasilkan oleh lembaga ini ditaati oleh kader partai politik.

Dengan kata lain, keberadaan mahkamah partai tak sekadar dimasukkan dalam AD/ART partai namun masuk dalam norma UU Partai Politik secara terperinci. Tujuannya untuk menempatkan Mahkamah Partai tak sekadar aksesori komplementer di masing-masing partai politik. Setidaknya, kesan itu sulit ditampik terhadap sejumlah kasus yang muncul belakangan.

Salah satu poin penting untuk dimasukkan dalam agenda penguatan Mahkamah Partai yakni soal pengisian personalia di mahkamah ini. Karena dalam ketentuan norma di UU No 2 Tahun 2011 personalia Mahkamah Partai disusun oleh Pimpinan Partai Politik, yang tentu tidak bebas nilai dan sarat bias kepentingan pimpinan partai.

Maka gugatan Fahri Hamzah yang mempersoalkan keberadaan Presiden PKS Sohibul Iman yang disebut merangkap jabatan baik sebagai pengadu dan pengadil tak memiliki relevansinya sama sekali. Karena memang, format Mahkamah Partai menurut UU No 2 Tahun 2011 "suka-suka" sesuai selera pimpinan partai.

Konkretnya pengisian personalia Mahkamah Partai dapat melibatkan pihak eksternal partai yang berasal dari perguruan tinggi atau intelektual yang dipastikan soal integritas, imparsialitas dan kapasitasnya dalam memutus perkara perselisihan internal partai politik. Pengisian oleh kalangan intelektual itu dikombinasi dengan perwakilan partai politik yang komposisinya bisa berimbang.

Pertanyaannya, di mana letak kedudukan Mahkamah Partai? Ada dua opsi yang bisa ditempuh, *pertama* melekat di partai politik sebagaimana format yang selama ini diatur di UU No 2 Tahun 2011. Bedanya di format baru ini terletak pada pengisian personalia majelis hakim di Mahkamah Partai yang diisi oleh kalangan eksternal partai bersama perwakilan partai politik. Komposisinya bisa berimbang atau didominasi kalangan eksternal.

Kedua, keberadaan Mahkamah Partai bisa mengadopsi format Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang sifatnya tetap. Bedanya, formasi majlis hakim dapat berubah-ubah khususnya yang berasal dari unsur partai politik dengan menyesuaikan perkara perselisihan partai politik yang disidangkan.

Meski demikian, ikhtiar ini secara teoritis bakal sulit diterima oleh partai politik. Setidaknya itu mengaca terhadap penolakan yang muncul terkait formasi majelis hakim di Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang diusulkan diisi oleh pihak eksternal. Meskipun, komprominya di posisi Panel yang khusus menyidangkan pelanggaran kode etik berat yang ancaman sanksinya pada pemecatan anggota Dewan, diisi oleh kalangan eksternal untuk menjadi anggota panel.

Tulisan
6

Sengkarut Pencalegan Eks Koruptor

R Ferdian Andi R

Polemik soal calon anggota legislatif (caleg) berasal dari bekas narapidana korupsi kembali mencuat. Pemicunya, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) meloloskan sejumlah caleg yang memiliki latar belakang narapidana kasus korupsi. Di sisi lain, Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdalih telah membatasi caleg yang berlatar belakang napi korupsi, napi bandar narkoba termasuk napi kejahatan seksual terhadap anak.

Situasi yang terjadi saat ini sebenarnya telah lama terprediksi, persisnya sejak KPU mewacanakan Peraturan KPU (PKPU) soal persyaratan caleg yakni caleg tidak pernah menjadi napi korupsi, napi bandar narkoba serta napi kejahatan seksual terhadap anak. Kala itu, ide KPU itu menimbulkan kontroversi. Ada yang mendukungnya, ada pula yang mengkritisinya.

Bila sebelumnya di PKPU, yang belum diundangkan tertanggal 30 Juni 2018, ketentuan soal larangan maju menjadi caleg bagi napi korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak, terdapat di Pasal 7 huruf h terkait syarat caleg, namun di PKPU No 20 Tahun 2018, draft ketentuan tersebut berubah total.

Dalam PKPU No 20 Tahun 2018 tertanggal 2 Juli 2018 yang diundangkan oleh Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 3 Juli 2018 itu, tak ada lagi ketentuan mengenai bebas napi korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak sebagai persyaratan bagi caleg.

Namun, mengenai ketentuan mengenai napi korupsi, narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak terdapat di Pasal 4 ayat (3) PKPU No 20 Tahun 2018 masuk dalam bagian "Pengajuan Bakal Caleg" yang lebih mengatur partai politik sebagai pihak yang mengajukan daftar caleg ke KPU.

Dalam ketentuan di Pasal 4 ayat (3) PKPU NO 20 Tahun 2018 tersebut disebutkan partai politik dalam menyeleksi bakal calon anggota legislatif (Bacaleg) dilakukan secara demokratis dan terbuka agar tidak menyertakan bekas napi korupsi, napi bandar narkoba serta napi kejahatan seksual terhadap anak.

Ketentuan tersebut diikuti dengan ketentuan berikutnya yakni di Pasal 6 huruf e PKPU No 20/2018. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa ketentuan yang tertuang di Pasal 4 ayat (3) PKPU No 20/2018 itu disebut sebagai pakta integritas pencalonan anggota legislatif bagi partai politik.

Bila membandingkan ketentuan PKPU (versi tanggal 30 Juni 2018) dengan PKPU yang diudangkan Kementerian Hukum dan HAM (tertanggal 3 Juli 2018), jelas memiliki perbedaan yang signifikan. Bila PKPU tertandatagan Ketua KPU pada 30 Juni 2018 ketentuan mengenai napi korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual masuk dalam ketentuan syarat caleg.

Sedangkan di PKPU yang diundangkan Kementerian Hukum dan HAM (tertanggal 3 Juli 2018), ketentuan mengenai napi korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak, masuk dalam ketentuan yang ditujukan kepada partai politik dalam pengajuan bacaleg. Ketentuan ini menjadi bagian imbauan dari pakta integritas

caleg yang diajukan oleh partai politik. Obyek dari ketentuan ini tak lain adalah partai politik, bukan caleg.

Hingga saat ini, Bawaslu telah meloloskan 12 calon anggota legislatif (caleg) yang berlatar belakang napi korupsi. Lembaga pengawas pemilu ini berpijak pada UU No 7 Tahun 2017 serta PKPU No 20 Tahun 2018. Di sisi lain, KPU juga mengedarkan surat edaran ke KPU se-Indonesia agar tidak menjalankan putusan Bawaslu yang meloloskan caleg bekas napi korupsi. Alasannya, hingga saat ini PKPU No 20/2018 masih berlaku dan belum dibatalkan oleh Mahkamah Agung (MA).

Legislasi Bermasalah

Sengkarut yang terjadi saat ini bermuara dari polemik yang sejak awal dimunculkan KPU yang memasukkan norma pembatasan bagi caleg yang berlatarbelakang napi korupsi, napi bandar narkoba dan kejahatan seksual bagi anak. Kendati mengalami perubahan dari draft PKPU tertanggal 30 Juni 2018 ke PKPU yang diundangkan pada 3 Juli 2018. Esensinya, PKPU tersebut, dalam perspektif KPU, tetap membatasi caleg yang berlatarbelakang napi korupsi, napi bandar narkoba dan napi kejahatan seksual terhadap anak.

Sejak awal, ide ini menuai polemik. Meski tak sedikit juga yang mendukung ide tersebut, alasannya, KPU dianggap mendorong lahirnya parlemen yang bersih dan berintegritas, setidaknya melalui proses seleksi yang ketat ini. Karena secara faktual, anggota parlemen baik di pusat maupun di daerah, tidak sedikit yang terlibat dalam kasus korupsi, naifnya tindak pidana korupsi dilakukan secara beramai-ramai.

Namun, di sisi lain, tindakan KPU yang memasukkan norma baru dalam PKPU 20/2018 ini, khususnya terkait dengan larangan caleg yang berlatarbelakang napi korupsi, bandar narkoba dan napi kejahatan seksual terhadap anak, secara normatif bermasalah.

Karena, salah satu syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik di antaranya harus sesuai dengan jenis, hierarki dan materi muatan (Pasal 5 huruf c UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

PKPU No 20 Tahun 2018 ini, khususnya terkait dengan Pasal 4 ayat (3), sebagaimana pemahaman KPU, bermasalah dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan. Norma tersebut tidak memiliki *basis legal* nya. Ketentuan UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu sama sekali tidak mengatur soal pencabutan hak politik bagi bekas napi korupsi, bandar narkoba dan napi kejahatan seksual terhadap anak.

Selain itu, putusan Mahkamah Konstitusi No 4/PUU VII/2009 memastikan pembatasan hak politik seseorang dapat dilakukan namun hanya berlaku maksimal lima tahun setelah terpidana selesai menjalani hukuman. Selain itu, mantan napi tersebut hanya bisa menduduki jabatan yang dipilih langsung oleh rakyat (*political elected*).

Di poin inilah letak permasalahannya. Ketiadaan *basis legal* dalam perumusan norma dalam PKPU No 20/2018 menjadi persoalan serius. Imbasnya, norma tersebut berpeluang merampas hak konstitusional warga yang berlatabelakang napi korupsi, bandar narkoba dan napi kejahatan seksual terhadap anak. Setidaknya, hal ini pula yang menjadi pijakan Bawaslu untuk meloloskan caleg yang berlatarbelakang napi korupsi.

Di sisi lain, keberadaan PKPU tersebut dimaksudkan KPU sebagai upaya menyaring calon anggota parlemen agar diisi oleh figur yang bersih jejak rekamnya. Secara etik, spirit KPU dapat ditangkap dengan baik oleh publik. Hanya saja, spirit yang baik tidaklah cukup untuk membentuk sistem yang baik. Alih-alih PKPU ini dapat menjadi pintu masuk untuk menghadirkan parlemen yang baik, namun justru sengkarut pencalegan yang mengemuka di awal.

Perbaikan Sistem

Spirit KPU yang membentuk norma untuk menangkal bekas koruptor, banda narkoba dan pelaku kejahatan seksual terhadap anak merupakan iktikad baik yang patut diapresiasi. Meski, secara substantif, semangat itu tidak mudah diterapkan lantaran ketiadaan dasar hukum atas keberadaan norma tersebut .

Sebenarnya, banyak langkah yang bisa dilakukan KPU sebagai penyelenggara pemilu untuk menghadirkan parlemen yang bebas dari korupsi, dengan tanpa melakukan blunder seperti yang terjadi di PKPU No 20 Tahun 2018 ini. Setidaknya, KPU dapat menyiapkan perangkat dari hulu dalam proses rekrutmen caleg hingga saat pemilihan secara paripurna tanpa menabrak aturan hukum lainnya.

Dalam konteks perbaikan di lembaga parlemen, jika diidentifikasi persoalan yang paling menonjol di parlemen kita yakni soal praktik korupsi. Ragam modus yang dilakukan dalam melakukan praktik tersebut seperti modus kongkalingkong anggaran dengan pihak eksekutif, pemerasan anggaran terhadap eksekutif hingga praktik legislasi rente di parlemen.

Jika ditarik benang merah dari ragam praktik jahat tersebut, tampak anggota parlemen berusaha untuk mengumpulkan pundi demi kepentingan modal untuk kontestasi politik berikutnya. Dengan kata lain, korupsi yang dilakukan anggota parlemen sebagai imbas dari tuntutan biaya politik yang tidak murah dalam perhelatan pemilu.

Aturan mengenai kampanye seperti sumbangan kampanye, belanja kampanye, pelaporan biaya kampanye harus dimodifikasi sedemikian rupa agar mengondisikan transparansi biaya kampanye. Selain itu, penegakan aturan dalam praktik politik uang (*money politic*) semestinya harus dilakukan secara tegak lurus. Aturan yang tegas hanya akan sis-sia jika penegakan aturan tidak dilakukan dengan baik.

Perbaikan sistem dalam urusan biaya politik menjadi salah satu ikhtiar kecil untuk memastikan para caleg tidak terjerat sandera politik berbiaya mahal. Karena dalam kenyataannya, kasus korupsi yang terjadi di parlemen justru menghadirkan aktor baru yang sebelumnya sama sekali tidak pernah terlibat dalam kasus korupsi.

Jika demikian situasinya, maka perbaikan sistem jauh lebih progresif ketimbang berusaha tampak gagah dengan membatasi caleg bekas napi korupsi, bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak, namun menabrak aturan main serta berpotensi merampas hak konstitusional warga negara.

Tulisan
7

Agama dan Kontetasi Pemilihan Presiden

Oleh: Mei Susanto

Undangan tes baca Al-Quran kepada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dilayangkan Ikatan Dai Aceh di penghujung 2018 lalu menjadi diskursus yang menarik untuk dicermati. Tak lain tak bukan karena muncul paradoks yang ditampilkan oleh dua pasangan calon yang sedang berkontestasi. Pasangan Calon Presiden-Wakil Presiden Prabowo-Sandi yang mendapatkan dukungan kelompok Islam melalui Ijtima Ulama II sehingga acapkali menggunakan wacana keagamaan (baca Islam) tentu diharapkan akan dapat dengan mudah memenuhi undangan tersebut. Namun, tak disangka pasangan tersebut tidak langsung menyanggupinya bahkan cenderung menolak dengan berbagai dalih yang diungkapkan. Hal sebaliknya ditunjukkan Pasangan Calon Presiden-Wakil Presiden Joko Widodo-Ma'ruf Amin yang menyanggupi undangan tersebut, padahal selama ini Jokowi selaku Calon *Incumbent* acapkali diserang isu yang meragukan sisi keagamaannya.

Paradoks tersebut seolah menjadi satu sekuel drama dalam relasi agama dan negara di Indonesia. Tak sedikit yang berpandangan bahwa negara harus dijauhkan dari agama. Apalagi dalam kontestasi pemilihan Presiden, isu keagamaan adalah isu primordial yang

tak layak disajikan. Namun sebaliknya, tak sedikit juga yang berpandangan negara Indonesia tak dapat dilepaskan dari pranata keagamaan karena hal tersebut merupakan pengimplementasian Sila Pertama Pancasila "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa". Menjadi pertanyaan, bagaimana sebenarnya agama dan kontestasi pemilihan presiden ini dapat beriring sejalan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia?

Relasi Agama dan Negara di Indonesia

Relasi agama dan negara di Indonesia sangatlah unik. Disebut negara agama tidak tepat, namun menyebut negara tanpa agama (dalam artian sekuler) juga tidak tepat. Dalam salah satu diskusi di Bandung pada tahun 2016, ahli ketatanegaraan Bagir Manan menyebut Indonesia adalah negara berke-Tuhanan. Artinya, Indonesia sebagai negara secara formal bukanlah negara agama, namun secara subtansi, nilai-nilai keagamaan dapat menjadi sumber kehidupan berbangsa dan bernegara.

Konteks negara berke-Tuhanan tersebut adalah *resultante* perdebatan sengit antara faksi nasionalis-sekuler dan faksi nasionalis-Islam dalam sidang BPUPKI tahun 1945 (Hamdan Zoelva, 2016). Faksi nasionalis-Islam menghendaki negara berdasarkan agama, sementara faksi nasionalis-sekuler tak menghendakinya dan bekeinginan agar negara dipisahkan dari urusan-urusan agama. Perdebatan yang kemudian di akhiri dengan kesepakatan yang dinamakan "Piagam Jakarta" oleh Yamin, atau "*Gentlemen's Agreement*" oleh Sukiman, atau oleh Soekarno disebut "Mukaddimah" yang kemudian menjadi rancangan Pembukaan UUD 1945 pada 22 Juni 1945 (AB Kusumah, 2009). Rancangan Pembukaan tersebut sejatinya masih mengandung anak kalimat "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" yang kemudian dalam sidang PPKI 18 Agustus 1945 dihapuskan karena adanya aspirasi rakyat Indonesia Timur sehingga diubah menjadi "Ketuhanan Yang Maha Esa".

Sampai dengan disitu, maka dari perspektif sejarah, hubungan agama dan negara di Indonesia tak dapat dipisahkan begitu saja. Perdebatan agama dan negara telah selesai oleh para *founding fathers* dengan menyebut Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai jalan tengah dan pemersatu bukan alat pemecah belah. Karenanya, dalam perspektif kekinian, memperdebatkan relasi agama dan negara seolah mengulang perdebatan yang telah usai tersebut. Bahkan, dapat saja perdebatan tersebut justru kontraproduktif dan berujung pada keretakan rasa kebangsaan.

Kontestasi Pemilihan Presiden

Fakta bahwa negara Indonesia adalah negara berke-Tuhanan tak pelak lagi membuat setiap sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara akan selalu saja dipengaruhi faktor keagamaan. Karena itu, wajar jika kemudian dalam kontestasi politik terbesar di Indonesia yakni Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, faktor dan isu agama akan menjadi salah satu pertimbangan. Hal tersebut terbukti, saat Calon Incumbent Joko Widodo harus menggaet K.H. Maruf Amin sebagai Calon Wakil Presiden karena posisinya sebagai Ketua Umum MUI dan juga Rais AM PBNU. Karena itu pula, undangan tes baca Al-Quran sejatinya adalah hal yang lumrah dan biasa saja karena faktor tersebut. Negara, agama dan politik adalah hal yang pasti sulit dipisahkan di dalam negara yang berke-Tuhanan seperti Indonesia. Namun demikian, hal tersebut harus dikelola dengan rasional, proporsional dan bijak.

Secara lebih subtantif, tes baca Al-Quran sebenarnya tidaklah cukup. Idealnya dalam kontestasi pemilihan Presiden, para calon harus mampu mengungkapkan gagasan dan solusi atas persoalan implementasi kebijakan keagamaan yang saat ini muncul. Peran Kementerian Agama sebagai ciri utama negara berke-Tuhanan (bandingkan dengan negara sekuler yang tidak memiliki lembaga negara yang khusus mengurusi soal agama), serta kementerian-

kementerian lainnya harus diperjelas dan dipertegas untuk menyelesaikan problem relasi baik intern keagamaan maupun antar agama di Indonesia, yang secara realitas sosial-politik acap kali bersinggungan.

Persoalan yang tidak terlalu sensitif terkait kebijakan agama dan negara seperti ekonomi dan perbankan syariah, jaminan produk halal, zakat, haji dan umroh, hari raya keagamaan dan lain sebagainya, sampai kebijakan yang sensitif misalnya kebebasan mendirikan rumah ibadah, Perda keagamaan (baca Perda Syariah / Perda Injil), pidana perzinahan dan LGBT dalam RKUHP dan lain-lain, idealnya menjadi salah satu materi yang diperdebatkan, sehingga memperjelas konsep negara Indonesia berdasarkan Pancasila yang berke-Tuhanan itu. Salah satu contoh konkretnya adalah adanya perintah Putusan MK No 140/PUU-VII/2009 dan No. 56/PUU-XV/2017 tentang pengujian UU 1/PNPS/1965 soal penodaan agama yang tetap diakui karena konteks negara berke-Tuhanan, namun harus direvisi agar tidak multitafsir dan ketidakadilan, namun belum disentuh oleh kandidat Calon Presiden dan Wakil Presiden termasuk para calon legislator.

Sayangnya, persoalan-persoalan tersebut tidak ditangkap secara baik oleh penyelenggara Pemilu. Padahal, persoalan tersebut idealnya menjadi salah satu wacana yang mampu didiskusikan oleh para kandidat sehingga menjadi solusi terhadap perdebatan masyarakat ditingkat bawah. Dari 5 debat yang akan dilakukan, tidak ada yang spesifik berbicara mengenai persoalan keagamaan. Debat yang ada di antaranya (1) Hukum, HAM, Korupsi dan Terorisme; (2) Energi dan Pangan, SDA dan lingkungan hidup, infrastruktur; (3) Pendidikan, Kesehatan, Ketenagakerjaa, Sosial dan Kebudayaan; (4) Ideologi, Pemerintahan, Hankam, Hubungan Internasional; (5) Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial, Keuangan dan Investasi, Perdagangan dan Industri.

Persoalan agama sudah seharusnya diangkat dan diselesaikan, bukan dibiarkan dengan dalih sensitif. Karena walau bagaimanapun, nilai kebangsaan Indonesia didirikan atas kebhinekaan, salah satunya adalah agama yang menjadi identitas konstitusional. Dengan demikian, konteks negara berke-Tuhanan Indonesia semakin jelas dan bahkan dapat menjadi contoh negara yang dapat mengelola keberagaman dengan faktor keagamaan yang dominan.

Tulisan
8

Mengukuhkan Demokrasi Bermartabat

Panti Rahayu

Salah satu perwujudan demokrasi paling nyata saat ini di Indonesia adalah kebebasan untuk menyampaikan segala kehendak diri baik laku maupun kata kepada manusia lain tanpa adanya hambatan atau halangan plus rasa sungkan sekalipun, yang memang telah menjadi ciri khas budaya pada sebagian besar masyarakat di Indonesia. Kebebasan adalah hal mendasar bagi manusia dan merupakan syarat penting bagi humanisasi. Seperti yang disampaikan Erich Fromm bahwa sejarah manusia merupakan sejarah perjuangan kebebasan. Disini ia menegaskan bahwa kebebasan merupakan bagian tak terpisahkan dari eksistensi manusia, (Erich Fromm, 1960).

Namun demikian pertanyaan yang timbul adalah apakah manusia dalam eksistensinya sebagai mahluk ciptaan Tuhan yang paling sempurna sungguh-sungguh memiliki kebebasan? Pada kenyataannya manusia dengan kebebasannya tidak pernah sama sekali bebas dalam menjalankan harkatnya sebagai mahluk individu yang disebut manusia. Dalam laku dan kata manusia akan selalu menemui hal-hal - yang harus diakui dan disadari - yang membatasi kebebasanya untuk berperilaku dan berkata-kata. Hal ini semata-mata terjadi karena

bagaimanapun juga manusia akan berhadapan dengan manusia lainnya sebagai wujud eksistensinya yang terakui karena adanya manusia lain. Beberapa faktor seperti fisik biologis, psikologis, sosial dan teologis membuktikan bahwa ada keterbatasan manusia yang menyebabkan ia tidak mampu menjalankan kebebasan seperti yang dikehendakinya.

Faktor yang menyebabkan manusia menjadi terbatas (tidak bebas) ada benarnya tetapi manusia bukanlah sekedar mahluk fisik (raga) saja, manusia adalah mahluk dengan harmonisasi antara jiwa dan raga. Jiwa adalah sesuatu hal yang immateril, yang menjadi penggerak seluruh aktivitas fisik manusia. Jadi aktivitas fisik tidak bisa berjalan tanpa jiwa.

Menurut James B Pratt jiwa memiliki empat kemampuan yaitu: kemampuan menghasilkan kualitas penginderaan, kemampuan menghasilkan makna yang berasal dari penginderaan khusus seperti telepati, kemampuan memberikan tanggapan terhadap hasil-hasil penginderaan dan makna dengan jalan merasakan, berkehendak atau berusaha, dan yang terakhir adalah kemampuan memberikan tanggapan terhadap proses-proses yang terjadi dalam pikiran demi kebaikan. Manusia selalu memiliki keinginan, tetapi tidak semua keinginan baik. Jiwa menggerakkan untuk meninggalkan keinginan yang tidak baik. Dalam pengertian ini jiwa memiliki fungsi moral. Ia menggerakan manusia untuk melihat baik buruknya perbuatan serta memampukannya untuk meninggalkan yang buruk (James B Pratt, 1922).

Jika demikian maka faktor keterbatasan manusia yang menyebabkan manusia tidak bebas dapat terbantahkan karena adanya jiwa yang memiliki kebebasan demikian sempurna, manusia dengan jiwanya memiliki hak untuk bebas memilih apa yang baik dan menguntungkan dirinya (hal positif), selain itu ada tanggung jawab yang mengiringi kebebasan manusia. Manusia yang bertanggung jawab adalah

manusia yang dalam bertindak memikirkan dampak perbuatan bagi dirinya dan orang lain. Ia berani menanggung resiko dari pilihannya (Kasdin Sihotang, 2009).

Terakhir adalah bahwa makna perbuatan moral ada pada kebebasan. Hal ini ditegaskan oleh Immanuel Kant dengan menyatakan bahwa kehidupan moral tidak aaskan berarti apa-apa kalau tidak disertai dengan kebebasan. Kebebasan merupakan dasar dari hukum moral. Menurut Immanuel Kant tanpa adanya kebebasan memilih tidak akan dapat dimengerti lagi seluruh penilaian baik buruknya perbuatan manusia secara moral (Immanuel Kant, 1956).

Pengertian kebebasan dapat diartikan secara umum yaitu kebebasan dikaitkan dengan sifat negatif dengan adanya kata "tidak", misalnya adalah "tidak ada halangan", "tidak ada hambatan", "tidak ada larangan", dan lain sebagainya yang dikaitkan dengan kata tidak. Sedangkan kebebasan yang diartikan secara khusus adalah kemampuan manusia untuk menentukan dirinya. Disini sumber kebebasan ada pada manusia itu sendiri yang dikaitkan dengan keinginan penyempurnaan diri, kesanggupan untuk memilih dan memutuskan serta kemampuan mengungkapkan berbagai dimensi kemanusiaan (Gajo Petrovic, 1966). Pengertian kebebasan secara khusu terkait dengan kesanggupan manusia untuk memilih dan menentukan diri. Pilihan merupakan realitas hidup manusia sehingga berhadapan dengan pilihan manusia harus mengambil keputusan. Jika demikian maka kebebasan berkaitan erat dengan potensi manusia untuk menentukan arah hidupnya (Kasdin Sihotang, 2009).

Kesempatan untuk mengungkapkan dan mewujudkan dimensi-dimensi mendasar dari hidup sebagai manusia seperti kebebasan untuk memeluk agama, menentukan hidup serta menentukan hak dalam politik juga merupakan ba karegian dari pengertian kebebasan secara khnusus. Pengakuan atas hak-hak dasar ini menurut Franz Magnis Suseno merupakan pengakuan terhadap eksistensi manusia. Ketika tidak ada ruang gerak untuk menjalankan keyakinan dalam

beragama, ketika setiap warga negara dipaksa untuk mengikuti partai politik tertentu dan aspirasinya dibungkam oleh penguasa maka disitu tidak ada kebebasan (Franz Magniz Suseno, 1989). Kendati kebebasan menjadi bagian dari eksistensi manusia, namun itu tidak berarti bahwa manusia dapat berbuat seenaknya, karena kebebasan manusia tidak tanpa batasan.

Kebebasan manusia adalah kebebasan dalam situasi yang artinya adalah bahwa manusia mewujudkan diri bersama orang lain, dalam kebudayaan yang telah diciptakan oleh orang lain dan dirinya, dalam kondisi genetik yang diwariskan dari orang tuanya, dalam ruang yang membatasi geraknya dan dalam ruang sosial tempat ia berada bersama dengan yang lain (M Satraprateja, 2004).

Oleh karena kebebasan adalah kebebasan dalam situasi, maka pertanggungjawaban menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tindakan manusia. Dengan kata lain kebebasan terkait dengan tanggung jawab. Semakin tinggi tanggung jawab manusia dalam menjalankan tindakan bebasnya, semakin bermutu kehidupan yang ia bangun. Sebab dalam keadaan afirmatif ini ia semakin mampu mendialogkan intelektualitas dengan kehendaknya. Jadi kebebasan merupakan dasar untuk menjadi manusia yang bermutu. Ia menjadi tuan dan pelaku atas tindakan dan dunianya (Kasdin Sihotang, 2009).

Demokrasi

Demokrasi adalah buah kebebasan yaitu di mana manusia dengan segala keinginannya menuangkannya dalam perilaku dan kata, disamping itu demokrasi juga menjadi tempat bagi bersemainya hak asasi manusia. Pengakuan akan adanya persamaan hak yang dimiliki oleh setiap orang di mana tempatnya adalah demokrasi, menyebabkan demokrasi diburu oleh setiap orang untuk bernaung guna menjalankan eksistensi kemanusiaannya. Pada ujungnya kebebasan manusia memilih dan menentukan membuat manusia berkelompok dalam satu kelompok yang sejalan, sepikiran dan

sependapat. Menyadari bahwa jumlah kebebasan yang hidup seiiring dengan jumlah manusia yang ada, maka semakin banyak pula kelompok-kelompok pemilik kebebasan yang sejatinya dapat membiarkan manusia lain memilih tempatnya sendiri tanpa paksaan tanpa hambatan -kebebasan umum- membiarkan manusia menikmati kebebasannya yang diiringi dengan tanggung jawab.

Manusia dengan kehidupan sosial yang dibentuk dengan konsep demokrasi penuh tanggung jawab merupakan kehidupan sosial yang ideal, di mana manusia dapat menjalankan kebebasannya secara bertanggung jawab, sehingga hidup dan berkembanglah manusia dengan cara lebih bermutu. Menjalankan kebebasan tanpa dipenuhi prasangka dan pemaksaan adalah menempatkan diri sendiri pada manusia lainnya, di mana hubungan manusia dengan sesama manusia ditandai oleh keterbukaan dan penyerahan diri (Martin Heidegger, 1993). Di dalamnya ada pengakuan kesedarajatan dan keterlibatan diri terhadap orang lain secara penuh. Manusia menyadari bahwa dirinya tidak menjadi dirinya yang sebenarnya tanpa kehadiran orang lain.

Demokrasi yang sejati selayaknya pasti menerima, memahami dan menghargai setiap perbedaan diantara sesama manusia, sebab demokrasi tumbuh dan berasal dari kebebasan manusia saat menjalankan harkat kemanusiaannya yaitu sang pemilik kebebasan. Akan tetapi hal terpenting bagi konsep demokrasi adalah menjalankan kebebasannya secara bertanggung jawab, di mana manusia akan berpikir bahwa aku adalah engkau dan engkau adalah aku, sehingga manusia satu dan manusia lainnya memahami tentang arti sesungguhnya manusia yang memiliki rasa dan keinginan yang sama untuk mendapatkan penghargaan dan penghormatan sebagai manusia.

Demokrasi yang bermartabat akan dijumpai ketika pemahaman akan sebuah kebebasan yang bertanggung jawab dijalankan dengan penuh kesadaran sebagai manusia yang merupakan mahluk individu

sekaligus mahluk sosial. Sebagai mahluk individu manusia bebas melakukan segala kehendaknya dan sebagai mahluk sosial manusia tidak bisa menjalankan kehendak bebasnya sekehendak hatinya sendiri, karena ada kebebasan sosial yang menghalangi untuk berbuat semaunya. Berpendapat atas sesuatu hal adalah hak seseorang tetapi pendapat dan pikirannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Demokrasi akan menemukan jalannya melalui kebebasan yang diiringi dengan tanggung jawab atas pilihan yang ditentukan secara bebas,tanpa paksaan dan tanpa tekanan.

BAB
VI

REFORMASI LEMBAGA PERADILAN

"Korupsi yudikatif (*judicial corruption*) telah melemahkan eksistensi independensi kekuasaan yudikatif dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara"

Tulisan
1

Dilema Komisi Yudisial

Oleh Afifi

Intervensi terhadap kekuasaan kekuasaan yudikatif merupakan salah satu indikasi rapuhnya prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Korupsi yudikatif (*judicial corruption*) telah melemahkan eksistensi independensi kekuasaan yudikatif dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara. Hakim dalam memutus perkara terpengaruh dengan bisikan pihak yang berperkara (terdakwa, jaksa penuntut umum, pihak penggugat, dan pihak tergugat serta advokat) dan terperangah dengan rayuan segepok uang ataupun fasilitas dari pihak berperkara yang perkaranya sedang ditangani. Dalam hal ini independensi kekuasaan hakim yang dipraktikkan oleh hakim, tampak tidak merdeka dalam memutus suatu perkara akibat pengaruh eksternal dari pihak yang berkepentingan.

Praktik intervensi lembaga peradilan yang melibatkan hakim tersebut menjadi bagian dari praktik mafia hukum yang mewabah dan menyakiti rasa keadilan masyarakat. Febri Diansyah menilai praktik mafia hukum yang terjadi di lembaga peradilan saat ini dapat dilihat sebagai bagian dari *puzzle* besar persekongkolan kekuatan oligarki. Atau minimal institusi peradilan dimanfaatkan untuk mengukuhkan, melegitimasi, dan membenarkan hubungan-hubungan haram antara aktor-aktor oligharki tersebut. Sebuah

konsep yang berarti kekuasaan berada di tangan segelintir orang yang dapat mempengaruhi dan bahkan mengintervensi sebuah proses penegakan hukum. (Febri Diansyah, 2010)

Sejarah juga telah membuktikan bahwa kekuasaan kehakiman selama Orde Lama khususnya dalam era Demokrasi Terpimpin serta Orde Baru dikooptasi oleh cabang kekuasaan eksekutif. Pada saat Orde Lama, Presiden Soekarno pernah ikut mengatur hakim dalam menjatuhkan putusan pidana terhadap seseorang terdakwa bernama Cosmas pada tahun 1962. Terhadap perkara Cosmas yang melibatkan seorang penyelundup, Soekarno dengan legitimasi demokrasi terpimpinnya meminta Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro untuk menjatuhkan pidana mati kepada terdakwa Cosmas dengan tuduhan tindak pidana subversi. (Sebastian Popme, 2012)

Pada masa Orde Baru, institusi peradilan menjadi instrumen bagi pemerintah untuk memenjarakan oposisi atau pihak-pihak yang berseberangan dengan pemerintah. Busyro Muqoddas menilai kekuasaan kehakiman di masa Orde Baru dipraktikkan oleh peradilan sesat yaitu peradilan yang dilakukan dengan melanggar baik prinsip hukum formil maupun hukum materiil. (Busyor Muqoddas, 2010) Praktik peradilan dikooptasi oleh eksekutif melalui Operasi Khusus yang dilakukan Ali Moertopo terhadap Organisasi Ikatan Hakim Indonesia. (Busyro Muqoddas, 2011)

Dua rezim otoriter yang menjadi bagian kisah perjalanan republik ini telah membuktikan bahwa kekuasaan kehakiman kerap tidak berdaya menghadapi pemerintah yang berkuasa. Kekuasaan yudikatif seolah-olah berada dalam posisi yang tersubordinasi. Sebagaimana pemikiran Alexander Hamilton bahwa kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan yang paling lemah, oleh karenanya diperlukan perlindungan melalui konstitusi khususnya di negara-negara golongan *emerging democratic countries* atau negera-negara transisi. (Busyro Muqoddas, 2010)

Beberapa pengalaman sejarah dan fakta buram terkait praktik penyimpangan independensi kekuasaan kehakiman menjadi landasan terbentuknya Komisi Yudisial. Alasan filosofis yang mendasari pembentukan Komisi Yudisial, antara lain:

(1) sebagai negara hukum yang demokratis, Indonesia harus menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan yang menegakkan hukum dan keadilan; (2) untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan Mahkamah Agung dan lembaga eksternal yang berfungsi menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan menjaga perilaku hakim; (3) Mahkamah Agung memiliki keterbatasan dan masih menjadi bagian dari masalah yang secara potensial dan faktual mendistorsi kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku dari hakim. (Bambang Widjojanto, 2006)

Relevan dengan pembahasan di atas, pembentukan Komisi Yudisial adalah dalam rangka mereformasi lembaga peradilan yang bersih dari virus *judicial corruption*. Sebagaimana disampaikan A. Ahsin Thohari bahwa ide dasar pembentukan Komisi Yudisial adalah berangkat dari fakta bahwa pengadilan telah menjadi lembaga diyakini sangat korup (*judicial corruption*) dan penuh dengan praktik yang sangat menciderai nilai-nilai keadilan, seperti memperdagangkan perkara yang terjadi secara sistematis. (A. Ahsin Thohari, 2010)

Masa transisi demokrasi selepas runtuhnya rezim Orde Baru terjadi seiring krisis ekonomi di sekitar peristiwa reformasi. Situasi tersebut menjadi momentum emas untuk melakukan perubahan UUD 1945. John Elster menyatakan bahwa proses pembuatan konstitusi sering dilakukan di tengah kondisi krisis dan penuh gejolak yang membutuhkan tindakan-tindakan luar biasa dan dramatis. (Denny Indrayana, 2007) Momentum transisi demokrasi dapat dijadikan penguatan prinsip konstitusionalisme dalam rangka mengefektifkan *checks and balances* antarorgan negara. Ditegaskan Larry Diamond, transisi demokrasi dilangsungkan untuk merevitalisasi fungsi lembaga-lembaga negara supaya dapat bekerja lebih demokratis.

(Valina Singka Subketi, 2008). Pemikiran tersebut sejalan dengan gagasan pembongkaran kesakralan UUD 1945 dengan memperkuat spirit konstitusionalisme. Tak terkecuali dengan memperkuat kemerdekaan kelembagaan Mahkamah Agung dengan memperkuat pengawasan eskternal dengan melahirkan Komisi Yudisial.

Independensi kekuasaan kehakiman tidak boleh dipahami secara absolut sehingga diperlukan lembaga pengawas eksternal sebagai pengimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman. Oleh karenanya diselenggarakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman (A. Ahsin Thohari 2010). Namun, pemikiran tersebut masih menjadi masalah seiring adanya pemikiran bahwa kekuasaan kehakiman yang memegang prinsip independensi dalam memeriksa, memutus, dan mengadili suatu perkara tidak bisa dilakukan intervensi sekalipun dalam bentuk pengawasan.

Prinsip independensi kekuasaan kehakiman kadang menjadi tameng bahkan alibi bagi para hakim yang diindikasikan melakukan penyimpangan baik dalam menjalankan tugas yudisialnya maupun perilaku di luar ruang pengadilan. Independensi hakim dalam beberapa kasus telah menjadi jalan bagi hakim untuk bertindak tirani dengan melakukan perilaku koruptif dan kolutif yang menyimpang. Penyimpangan yang dilakukan oleh hakim tersebut justru mereduksi konsep kemerdekaan hakim dalam memutus karena adanya indikasi para pihak dalam persidangan yang melobi hakim agar putusannya mengarah pada kepentingan pihak tersebut. Hal inilah yang menjadi dilema independensi kekuasaan kehakiman yang apabila hadir tanpa kontrol dalam ragka akuntabilitas akan melahirkan tirani yudikatif. Oleh karenanya dibutuhkan peran Komisi Yudisial dalam menjalankan tugas konstitusional untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sangat diperlukan.

Selain dalam rangka menghindari adanya tirani yudikatif akibat

independensi kekuasaan kehakiman yang kebablasan, Komisi Yudisial dibentuk dalam rangka proses tranformasi lembaga peradilan yang lebih menegaskan cita-cita penegakan hukum dan keadilan sebagai bagian dari agenda reformasi pengadilan. Selaras dengan pemikiran M. Busyro Muqoddas yang menyatakan bahwa transformasi dan reformasi peradilan dengan segala dampak positif dan konstruktifnya untuk menciptakan peradilan yang jujur, bersih, transparan, dan akuntabel. Hal itulah menjadi merupakan prasyarat tegaknya hukum di atas kepatuhan atas nilai-nilai agama, etika, dan formal (Busyro Muqoddas, 2010).

Prinsip pembatasan kekuasaan sepatutnya juga berlaku untuk cabang kekuasaan yudikatif agar tidak melahirkan absolutisme dalam ruang-ruang institusi peradilan. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dibalut dengan prinsip independensi acapkali menimbulkan dilema antara pilihan kekuasaan kehakiman tanpa adanya intervensi dengan opsi independensi yang menuju ke arah tirani tanpa akuntabilitas. Prinsip independensi kekuasaan kehakiman merupakan postulat dasar institusi peradilan yang melaksanakan wewenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara.

Pemikiran yang berkembang, independensi kekuasaan yudikatif juga menyentuh wilayah kerja lembaga peradilan di luar fungsi yudisialnya. Sebagaimana disampaikan Shimon Shetreet yang membagi independence of judiciary menjadi empat hal, yaitu: substantive independence (independensi dalam memutus perkara), personal independence (adanya jaminan masa kerja dan jabatan), internal independence (independensi dari atasan dan rekan kerja), dan collective independence (adanya partisipasi pengadilan dalam administrasi pengadilan) (Shimon Shetreet dan Jules Deschenes , 1998). Di sisi lain, independensi dapat dilihat dari perspektif dari tiadanya intervensi eksternal yang mengkontaminasi kemerdekaan hakim dalam mengadili dan memutus suatu perkara. Ditegaskan Erhard Blankenburg bahwa independensi peradilan dapat diuji

melalui dua hal, yaitu: ketidakberpihakan (impatiality) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (political insularity) (Erhard Blankenburg, 2004).

Sebagaimana sudah disampakan di atas, independensi Mahkamah Agung riskan melahirkan kemerdekaan tanpa akuntabilitas dan kontrol yang berseberangan dengan ide pembatasan kekuasaan. Kondisi tersebut dapat melahirkan situasi tirani yudikatif yang meminggirkan cita-cita untuk menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman tidak berada pada ruang hampa dan independensinya tidak bersifat absolut. Hakim bukanlah manusia yang sempurna dan sangat mungkin melakukan kesalahan, karena itu kemandirian hakim harus disertai tanggung jawab (accountability) (M. Fajrul Falaakh , 2009). Bahkan Plato sedari lampau sudah memperingatkan ketidaksempurnaan hukum seiring munculnya praktik penegakan hukum yang sekalipun sejalan dengan undang-undang, tetapi bertentangan dengan hak asasi manusia dan rasa keadilan. Namun yang sering dijumpai adalah sejumlah putusan hakim yang tidak memiliki daya moralitas di dalamnya (Karen G. Turner et. Al, 1983).

Solusi atas dilematisnya antara prinsip independen dan tirani yudikatif, harus dimunculkan ide adanya akuntabilitas kerja yudisial yang dilakukan hakim dan juga rumahnya Mahkamah Agung. Segala kinerja hakim baik saat menjalankan tugas mengadili dan memutus suatu perkara maupun di luar ruang pengadilan harus dilihat dengan pertanggungjawaban individu sebagai insan wakil Tuhan. Hal inilah yang menyebabkan pentingnya pengawasan eksternal terhadap kekuasaan yudikatif. Pengawasan terhadap Mahkamah Agung dimaksudkan tidak untuk mereduksi kemerdekaan hakim dalam melaksanakan fungsi yudisialnya, tetapi mencegah terjadinya tirani yudisial yang mengarah pada perilaku koruptif dan kolutif yang merupakan bentuk konkret penyimpangan. Akuntabilitas terhadap masyarakat sebagai pihak pengakses keadilan harus diwujudkan

hakim, selain independensinya dalam memutus suatu perkara. Independensi harus ditegakkan sebagai satu sisi koin mata uang dengan disertai akuntabilitas pada sisi koin lainnya. Hal tersebut dimaksudkan agar independensi yang disertai akuntabilitas dapat secara signifikan meminimalisasi suatu potensi yang menyebabkan terjadiya anarkisme dan tindakan koruptif (Bambang Widjojanto, 2010).

Akuntabilitas terhadap kinerja hakim dan institusi Mahkamah Agung merupakan bentuk kontrol terhadap institusi peradilan menjadi gagasan atas dilema konsep independensi kekuasaan kehakiman. Adanya pengawasan eksternal merupakan kerangka besar untuk menghilangkan resiko kemerdekaan hakim yang berpotensi menimbulkan penyimpangan perilaku dan etika. Abdul Rahman Saleh yang merupakan mantan Ketua Muda Mahkamah Agung Bidang Pengawasan menggagas perlunya lembaga mandiri yang melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim dan institusi peradilannya. Gagasannya adalah terkait perlunya sebuah lembaga pengawasan eksternal selain pengawasan internal yang memantau dan memonitor perilaku para hakim terkait penjatuhan putusan terhadap suatu perkara. Akan tetapi, hal itu dilakukan tidak mencampuri materi perkara agar tidak tumbang tindih dengan peradilan banding (Abdul Rahman Saleh, 2008).

Pemikiran Abdul Rahman Saleh tersebut yang menginspirasi berdirinya Komisi Yudisial. Gagasan yang melembagakan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal merupakan solusi atas tidak efektinya pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sendiri. Mas Achmad Santoso mempermasalahkan lemahnya pengawasan internal di lingkungan Mahkamah Agung disebabkan antara lain: (1) kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai; (2) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan; (3) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses, serta

hasilnya; (4) semangat membela sesama korps (esprit de corps) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan; (5) tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan (Mas Achmad Santoso, dalam Bunyamin Alamsyah, 2010).

UUD 1945 telah mengkonstruksi Komisi Yudisial sebagai lembaga negara independen karena kemandiriannya yang bertugas untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Secara eksplisit dapat ditafsirkan bahwa pengawaan Komisi Yudisial terhadap hakim dilakukan dalam konteks upaya preventif dan upaya represif. Fungsi menjaga sebagai upaya preventif dilaksanakan melalui bentuk kegiatan memberikan pendidikan calon hakim serta pendidikan dan latihan hakim secara berkala. Sedangkan fungsi menegakkan merupakan upaya represif dalam mewujudkan terciptanya kehormatan dan keluhuran hakim. Menegakkan mengandung arti pendisiplinan sehingga dalam praktiknya diikuti dengan penjatuhan sanksi (Taufiqurrohman Syahuri, 2010). Dari perspektif yang berbeda, fungsi Komisi Yudisial sebagai pengawasan itu dimaknai secara progresif dan dinamis. Artinya fungsi pengawasan itu dilihat sebagai pengawasan yang bersifat represif (posteriori) yang dilakukan setelah diketahui adanya tindakan penyimpangan atau pelanggaran hakim dan preventif (a posteriori) yang dilakukan sebelum untuk mencegah penyimpangan itu terjadi (Suparman Marzuki, 2011).

Fungsi pengawasan yang dimiliki Komisi Yudisial, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, lebih memfokuskan pada pengawasan terhadap hakim sebagai individu, tidak secara langsung kepada Mahkamah Agung sebagai institusi. Artinya, Komisi Yudisial tidak melakukan pengawasan terhadap administrasi pengadilan, seperti: kepegawaian, keuangan, dan administrasi perkara. Dengan melihat model Komisi Yudisial di beberapa negara, Violaine Autheman dan Sandra Elena membagi model menjadi dua model Komisi Yudisial,

yaitu: pertama, Komisi Yudisial model Eropa Selatan bersifat mandiri berdasarkan konstitusi yang berfungsi primer untuk menjaga kemandirian pengadilan (memberikan nasehat pengangkatan hakim dan menjalankan tindakan disiplin terhadap hakim); kedua, Komisi Yudisial model Eropa Utara yang selain memiliki fungsi primer juga memiliki wewenang luas dalam bidang administrasi dan peran penting dalam hal penganggaran pengadilan (Wim Voermans , 2002). Komisi Yudisial di Indonesia relevan dengan model Eropa Selatan yang menjalankan tindakan disiplin terhadap hakim dalam rangka menjaga kemandirian pengadilan.

Dalam konteks politik hukum era Presiden Joko Widodo, kepala negara dalam hal ini Presiden Joko Widodo mempunyai kebijakan untuk mendukung akuntabilitas hakim dalam memutus perkara, tanpa melakukan intervensi terhadap kekuasaan hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. Presiden Joko Widodo dapat mendorong penguatan pengawasan Komisi Yudisial melalui revisi Undang-Undang Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Menurut Lowi dan Ginsberg, peran presiden sebagai head of government tidak hanya sebatas menjadi pemimpin administratif pemerintahan, tetapi juga mempunyai peranan dalam proses legislasi (Theodore J. Lowi dan Benjamin Ginsberg , 1990). Peran presiden dalam proses legislasi tersebut ditunjukkan dengan wewenangnya untuk mengajukan rancangan undang-undang dan turut serta membahasanya dengan lembaga legislatif untuk mendapatkan persetujuan bersama. Oleh karenanya, Presiden Joko Widodo mempunyai peran besar dalam kerangka visi besar penegakan hukum dengan memperkuat Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan hakim.

Tulisan
2

Hakim Konstitusi "Negarawan"

Mei Susanto

Negarawan. Ya inilah salah satu syarat seseorang menjadi Hakim Konstitusi. Syarat yang hanya diletakkan kepada hakim pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Bandingkan dengan jabatan lainnya di republik ini semisal Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Anggota DPR, MPR, dan DPD, Pimpinan BPK, Pimpinan KPK, bahkan Hakim Agung-pun adalah pejabat tinggi negara yang tidak harus negarawan. Tentu menarik dikaji, mengapa seorang Hakim Konstitusi dipersyaratkan harus negarawan? Presiden, DPR, dan MA sebagai pemilih Hakim Konstitusi haruslah mencermati betul, hakikat seorang negarawan yang hendak diajukan untuk disahkan menjadi Hakim Konstitusi. Khusus bagi DPR yang saat ini sedang melakukan seleksi Calon Hakim Konstitusi, harus benar-benar memperhatikan syarat 'negarawan' ini.

Siapa Gerangan Negarawan Itu?

Ketika memperbincangkan kata 'negarawan', kita akan membayangkan tokoh yang berjasa bagi sebuah negara, cakap dalam bekerja serta memiliki kepemimpinan yang berani dan tegas. Ingatanpun langsung tertuju pada sosok Soekarno, Hatta, Syahrir, Soepomo, Yamin sebagai Bapak Bangsa kita.

Karena negarawan adalah orang yang berperan mengurusi negara ini, maka perbincangan mengenai negarawan juga sering kali dipersandingkan dengan kata 'politisi' yang juga berperan dalam pengelolaan kehidupan bernegara selaku yang mewakili rakyat. Karenanya, kita sering membandingkan antara "negarawan" dan "politisi" dengan memberikan penghargaan yang lebih besar pada yang pertama dan menganggap kecil yang kedua.

Assyaukani menyebutkan, negarawan adalah tokoh yang ideal, sementara politisi adalah tokoh yang kurang ideal. Negarawan umumnya dipandang secara positif sementara politisi ada yang dipandang secara positif dan ada yang dipandang secara negatif. Politisi yang baik dan memiliki integritas kadang disebut sebagai negarawan, namun politisi yang buruk tetap saja disebut sebagai politisi dan tak dianggap sebagai negarawan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, negarawan adalah ahli dalam kenegaraan; ahli dalam menjalankan negara (pemerintahan); pemimpin politik yang secara taat asas menyusun kebijakan negara dengan suatu pandangan ke depan atau mengelola masalah negara dengan kebijaksanaan dan kewibawaan: *beliau merupakan pahlawan besar dan – agung.*

Sementara itu dalam bahasa Inggris, negarawan disebut "*statesman*." Menurut kamus Merriam-Webster, negarawan adalah "orang yang aktif mengelola pemerintahan dan membuat kebijakan-kebijakan" (*one actively engaged in conducting the business of a government or in shaping its policies*). Lebih spesifik lagi, Merriam-Webster mendefinisikan negarawan sebagai "seorang pemimpin politik yang bijak, cakap, dan terhormat" (a *wise, skillful, and respected political leader*).

Pengertian pertama mengacu kepada pemimpin di pemerintahan, sementara pengertian kedua mengacu kepada pemimpin politik (politisi) yang memiliki sifat-sifat terpuji seperti bijaksana, cakap,

dan terhormat. Negarawan adalah orang yang tengah menjalani pemerintahan, baik itu presiden, menteri, maupun gubernur, atau pemimpin politik yang berada di luar pemerintahan.

Definisi diatas memberikan gambaran pada kita bahwa negarawan adalah seorang pemimpin bijaksana yang pernah menjabat suatu jabatan politik, baik di pemerintahan, birokrasi, maupun parlemen. Orang yang tidak pernah bergelut di dunia politik atau tidak pernah menjabat suatu posisi tertentu di pemerintahan bukanlah seorang negarawan. Dia bisa disebut sebagai ”profesional,” ”ahli,” atau ”praktisi.” Dia bisa disebut negarawan jika bersedia bergelut dalam dunia politik dan pemerintahan.

Memilih Hakim Konstitusi Yang Negarawan

Pasal 24C Ayat (5) UUD 1945 menyaratkan Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Syarat negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan menjadi pembeda dengan syarat jabatan tinggi lainnya.

Dalam tataran praktis, sulit sekali mencari orang yang memenuhi kriteria negarawan sekaligus menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Bisa jadi memang Ketua MK Akil Mochtar yang ditangkap KPK karena menerima suap hanyalah seorang politisi yang belum sampai pada derajat negarawan. Untuk mencari penggantinya-pun, DPR harus benar-benar mampu mencari sosok yang tidak hanya menguasai ilmu konstitusi dan ketatanegaraan, melainkan juga syarat negarawan.

Menarik usulan mantan Ketua MK Jimly Asshiddiqie, calon Hakim Konstitusi harus negarawan, terbebas dari kepentingan politik dan kepentingan pribadi. Karenanya, ia sebaiknya bukan dari politisi yang masih aktif agar ia bisa berlaku imparsial dan tidak ada kepentingan

politik. Selain itu, faktor senioritas atau usia patut dipertimbangkan, karena semakin tua akan semakin bijak dan tidak memiliki ambisi atau kepentingan pribadi.

Saat ini, tercatat ada 12 orang calon yang mendaftar untuk menjadi Hakim Konstitusi, 1 di antaranya mengundurkan diri karena alasan teknis penerbangan. Dari kesebelas calon yang ada, 8 orang berprofesi sebagai dosen, 1 orang pensiunan PNS, 1 orang notaris, dan 1 orang politisi. Dengan latar belakang tersebut, kesebelas calon harus membuktikan bahwa mereka tidaklah sekedar "ahli" karena puluhan tahun menjadi dosen, atau memiliki kemampuan sebagai praktisi ataupun politisi, lebih dari itu mereka harus menunjukkan kredibilitas dan dedikasi yang telah diberikan kepada negara ini. Ketika keahlian, dipadu dengan kredibilitas dan dedikasi serta integritas yang mumpuni, maka layaklah memang mereka disebut sebagai negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan.

DPR selaku pemegang hak konstitusional untuk memilih mereka, harus mampu menggali tidak hanya penguasaan terhadap konstitusi dan ketatanegaraan, melainkan aspek negarawan serta aspek integritas dan kepribadian calon. Harus digali motivasi calon, apakah disana ada muatan ambisi pribadi atau kepentingan politik. Lalu apakah calon benar-benar seorang negarawan atau hanya sebagai seorang ahli atau praktisi yang tentunya tidak layak menjadi Hakim Konstitusi.

Apalagi sudah terbentuk Tim Pakar Seleksi Hakim MK yang berisikan tokoh-tokoh yang dipercaya publik yang ikut serta dalam pengujian calon sehingga akan menambah bobot kualitas seleksi. Dengan demikian kita berharap Hakim MK yang terpilih benar-benar negarawan yang siap untuk menjalankan amanat sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*).

Tulisan
3

Reformasi Rekrutmen Hakim MK

R Ferdian Andi R

Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap hakim Mahkamah Konstutusi inisial PA menggenapi perstiwa tiga tahun lalu saat penangkapan mantan Ketua MK Akil Mochtar dalam kasus suap. Akil divonis penjara seumur hidup atas kasus kejahatan yang dilakukannya itu. Akil terbukti menerima suap dalam sengketa perselisihan hasil pilkada di sejumlah daerah.

Namun rupanya, kasus yang membetot perhatian khalayak tersebut tidak membuat jera hakim MK lainnya. Beda rupa beda pola. Begitu juga dalam OTT yang dilakukan KPK pada Rabu (25/1/2017) malam, dugaan suap dalam perkara ini terkait dengan pengujian undang-undang (PUU).

Berbeda dengan perselisihan hasil pilkada atau pemilu yang baru muncul saat proses pilkada atau pemilu, pengujan undang-undang (PUU) bisa disebut sebagai *core bussiness* MK. Karena sepanjang waktu, masyarakat yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh undang-undang, dapat dijuimaterikan maupun dujiformilkan di MK. Makanya, dalam praktiknya MK telah identik dengan pengujian undang-undang.

Padahal dalam UUD 1945, MK memiliki kewenangan tidak sekadar persoalan PHPU atau PUU semata, namun juga memutus sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) dan memutus pembubaran partai politik. Hal ini sebagaimana tercantum di Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Termasuk juga, MK memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus Presiden/Wakil Presiden atas dugaan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela (Pasal 7B ayat (5) UUD 1945).

Dugaan suap dalam perkara pengujian undang-undang (PUU) tentu mengejutkan. Setidaknya, bila dugaan ini benar dibuktikan secara hukum, tentu harus menjadi peringatan sangat keras bagi MK untuk melakukan perubahan secara radikal di lembaga yang didirikan pada tahun 2003 ini. Kasus ini secara sarkastis dapat disebut sebagai praktik jual beli norma hukum.

Norma hukum (*legal substance*) yang merupakan unsur penting dalam sistem hukum tak lain sebagai jantung dalam sistem hukum. Di norma ini pulalah obyek hukum diatur. Unsur lainnya yang juga tak kalah penting yakni *legal structure* dan *legal culture*. (Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective,1975*).

Kasus dugaan suap yang melibatkan hakim MK berinisial PA ini secara radikal juga telah merusak bangunan sistem hukum baik norma hukum, struktur hukum dan budaya hukum khususnya di intetnal MK. Maka, pilihan yang harus segera dilakukan dengan cara mereformasi di internal MK.

Terkait dengan reformasi di internal MK, peran dewan etik MK harus lebih dikuatkan dalam pengawasan terhadap perilaku hakim MK. Keberadaan dewan etik MK ini menjadi sangat penting lantaran lembaga ini berbeda dengan lembaga peradilan lainnya seperti di MA yang diawasi oleh Komisi Yudisial (KY).

Lebih dari itu, kepemimpinan Ketua MK harus lebih ditingkatkan untuk membangun kohesivitas sesama hakim. Posisi Ketua MK tentu tidak sekadar jabatan formal yang tidak memiliki makna etik untuk memastikan para hakim MK benar-benar bertindak dan bekerja dalam rangka menjaga sekaligus mengawal konstitusi.

Reformasi Rekrutmen Hakim MK

Rekrutmen hakim MK bila merujuk Pasal 18 ayat (1) UU No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan sembilan hakim MK diajukan oleh tiga lembaga yakni DPR, Presiden dan Mahkamah Agung (MA), masing-masing lembaga mengajukan tiga hakim.

Kasus yang melibatkan mantan Ketua MK Akil Mochtar pada tahun 2013 lalu, di sisi lain telah memberi hikmah penting dalam proses rekrutmen calon hakim MK dari unsur DPR. Akil Mochtar yang notabene hakim MK yang berasal dari usulan DPR, memberi dampak konkret bagi DPR dalam melakukan perubahan mekanisme rekrutmen hakim MK dari unsur DPR.

Pada tahun 2014, DPR membuat terobosan penting dalam proses rekrutmen calon hakim MK yakni dengan membentuk tim pakar yang bertugas untuk menyaring calon hakim MK. Unsur dari tim pakar tersebut mewakili berbagai unsur masyarakat seperti kalangan akademisi, perumus amandemen konstitusi, serta tokoh masyarakat.

Saat itu sejumlah nama yang memiiki reputasi di bidangnya mengisi komposisi Tim Pakar DPR. Mereka di antaranya Syafii Maarif, Hasyim Muzadi, Laica Marzuki, Natabaya, Pataniari Siahaan, Zein Bajeber, Musni Umar, Andi Mattalata, termasuk Saldi Isra.

Kerja tim pakar DPR dalam rekrutmen calon hakim MK dari unsur DPR nyatanya tidak sekadar formalitas semata. Karena posisi tim

pakar cukup signifikan menentukan calon hakim MK. Rekomendasi nama-nama calon hakim MK oleh Tim Pakar setelah melalui uji kompetensi dan integritas akan dipilih oleh DPR Tiga nama hakim MK yang saat ini bertugas yakni Arief Hidayat (Ketua MK), Aswanto dan Wahidudin Adams merupakan produk dari kerja Tim Pakar DPR pada tahun 2014.

Poin penting dari keberadaan tim pakar yang dibentuk DPR tersebut di antaranya adanya partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam memberi masukan terhadap figur calon hakim MK. Poin penting ini semestinya menjadi tradisi yang baik yang bisa diadopsi dalam rekrutmen jabatan publik melalui DPR. Sayangnya, langkah baik yang dilakukan oleh Komisi III DPR tersebut belum ditransformasikan dalam proses rekrutmen jabatan publik lainnya sepeti rekrutmen calon anggota BPK dan jabatan publik lainnya.

Momentum OTT yang dilakukan oleh KPK terhadap hakim MK inisial PA ini, yang kebetulan hakim MK dari usulan Presiden, semestinya menjadi bahan koreksi bagi Presiden dan MA untuk mengubah rekrutmen calon hakim MK. Setidak-tidaknya terobosan yang dilakukan oleh DPR pada awal tahun 2014 lalu dapat diadopsi dalam memilih calon hakim MK.

Kritik dari kalangan masyarakat sipil saat penunjukan PA oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat itu mencerminkan minimnya partisipasi masyarakat dalam rekrutmen calon hakim MK dari unsur Presiden. Padahal, keterlibatan publik dalam memilih jabatan publik seperti hakim menjadi unsur penting dalam upaya reformasi lembaga peradilan.

Langkah Komisi Yudisial (KY) dalam rekrutmen calon hakim agung Mahkamah Agung (MA) untuk diserahkan ke DPR juga memiliki spirit partisipasi masyarakat dalam rekrutmen calon hakim. Spirit ini semestinya dapat ditransformasi oleh Presiden termasuk Mahkamah Agung (MA) dalam mengusulkan calon hakim MK.

Rekrutmmen calon hakim MK semestinya dilakukan secara transparan, akuntabel dan melibatkan partisipasi masyarakat. Beban kerja MK yang cukup tinggi serta putusan MK yang sifatnya *final and binding* serta berdampak luar biasa bagi hajat hidup orang banyak, maka tidak ada alasan untuk dilakukan secara tertutup, sembunyi apalagi dilakukan di bawah meja.

Komitmen untuk melakukan proses rekrutmen calon hakim MK harus menjadi kesadaran bersama untuk mengembalikan marwah MK yang oleng akibat perilaku oknum di dalamnya. Perubahan proses rekrutmen calon hakim MK ini juga menyelipkan harapan atas masa depan lembaga peradilan yang berwibawa dan berintegritas.

Perubahan rekrutmen calon hakim MK juga memberi pesan penting bahwa MK tidak akan roboh oleh ulah oknum hakim nakal. MK harus tetap kukuh dengan sembilan pilarnya dan terus mengawal konstitusi serta meyebarkan spirit konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Langkah pemerintahan Jokowi yang mengubah pola rekrutmen calon hakim MK yang berasal dari usulan Presiden dengan membentuk Panitia Seleksi (Pansel) tentu diharapkan tidak sekadar formalitas saja. Lebih dari pembentukan Pansel calon hakim MK, pemerintah juga harus memastikan kandidat hakim MK yang tepilih dipastikan integritasnya dan imparsialitasnya. Jangan sampai ada kesan calon hakim MK dari usulan Presiden justru dianggap membawa misi pemerintah. Makanya, transparan dan partisipasi publik menjadi kuncinya.

BAB
VII

SUPREMASI HUKUM DAN HAM

"Dibutuhkan kolaborasi antara negara dan masyarakat dalam membangun sistem hukum yang berintegritas. Mendekatkan produk kebijakan publik dengan kebutuhan masyarakat merupakan jalan yang ideal agar substansi hukum mencerminkan kebutuhan masyarakat"

Tulisan
1

Membangun Sistem Hukum yang Berintegritas

Widya Sari Putri

Pilihan manifesto Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*) sebagaimana tertuang di pasal 3 ayat (1) UUD 1945 pada prinsipnya untuk memenuhi hakikat eksistensial manusia yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kodrati dalam mencapai tujuan hidup manusia yang seutuhnya (Soehardi, 2013)

Akan tetapi jika melihat praktik berbangsa dan bernegara, sebagian masyarakat merasakan bahwa sistem ini masih belum mencukupi kebutuhan kodrati dari manusia itu sendiri. Penyebabnya di antaranya karena adanya disparitas (keberjarakan) antara rakyat dan wakil rakyat, tidak meratanya pembangunan ekonomi serta tergerusnya nilai dasar (*grundnorm*) yang diidealkan para pendiri bangsa (*founding father*) yang bertujuan untuk terciptanya kesejahteraan rakyat.

Bahkan, hukum sendiri yang merupakan sistem terintegrasi tampil dalam dua wajah. *Pertama*, hukum tampil dalam bentuk pemberian sanksi yang menakutkan, bukan sosok lembut yang memberikan perlindungan, keadilan, dan kesejahteraan.

Kedua, hukum tampil dengan wajah yang berbeda, terutama bagi kalangan tertentu. Hukum begitu lembut dan bahkan lemah sehingga dengan mudah dapat dipermainkan, diputarbalikkan, dan direkayasa oleh pihak tertentu untuk melindungi kepentingannya atau untuk mengalahkan lawan-lawannya. (Janedri M. Gaffar, 2012).

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa selama ini baik sistem hukum, penyelenggara negara, serta masyarakat khususnya generasi milenial telah kehilangan nilai-nilai integritas yang sejatinya berpotensi dapat memajukan Indonesia melalui sumber daya manusia yang siap bersaing, berkolaborasi, berani, adil, dan jujur.

Integritas adalah mutu, sifat atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan, kejujuran. Sedangkan dalam konteks nasional, integritas merupakan wujud keutuhan prinsip moral dan etika bangsa dalam kehidupan bernegara. Sedangkan menurut Yaumi (2012) adalah integrasi antara etika dan moralitas, semakin terintegrasi, maka semakin tinggi level integritas yang ada.

Pancasila Sebagai Panduan

Krisis multi-dimensional yang terjadi di Indonesia seperti korupsi, narkoba, ketimpangan sosial merupakan hambatan bagi bangsa ini untuk maju dan berkembang serta mengakibatkan kepercayaan masyarakat akan hukum menjadi berkurang bahkan hilang.

Hukum yang selama ini ditearpkan justru dianggap sebagai upaya untuk mempertahankan kekuasaan saja. Persepsi ini muncul lantaran sistem hukum yang dibangun dan yang dipraktikkan tidak berintegritas. Sebagaimana pengertian sistem hukum menurut Lili Rasidi dan I.B. Wyasa Putra (2016), yakni suatu sistem yang tersusun atas integritas sebagai komponen sistem hukum, yang masing-masing memiliki fungsi masing-masing yang terikat dalam satu kesatuan hubungan yang saling terkait, bergantung, memengaruhi,

bergerak dalam kesatuan proses, yakni proses sistem hukum untuk mewujudkan tujuan hukum"

Unsur-unsur atau komponen sistem hukum diatas terdiri dari masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu pendidikan hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum,) penerapan hukum, dan evaluasi hukum.

Dalam konteks ini, penulis hendak mengupas tiga unsur penting dalam membangun sistem hukum yang berintegritas yakni persoalan substansi hukum (*legal substance),* aparat hukum *(legal structure)* serta budaya hukum (*legal culture*) sebagaimana yang diintrodusir Lawrence M. Friedman (1975).

Sistem Pembentukan Hukum

Dalam pandangan Hans Kelsen (1946), suatu sistem hukum adalah suatu hierarki dari norma-norma, di mana norma-norma bertingkat lebih tinggi mengatur penciptaan atas norma-norma bertingkat lebih rendah Tetapi pada kenyataannya saat ini merujuk data Mahkamah Konstitusi tercatat pada tahun 2017-2018, terdapat 160 Putusan terkait pengujian Undang-Undang dan 25 di antaranya dikabulkan. Beberapa UU yang dikabulkan MK tersebut terbukti bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Situasi tersebut menunjukkan bahwa terjadi inkonsistensi antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah. Dampaknya akan muncul benturan aturan, pengabain hak konstitusional warga negara serta tidak menutup kemungkinan berpotensi *abuse of power* yang dekat dengan praktik korupsi.

Oleh karena itu, membangun nilai yang berintegritas sebenarnya telah lama tercermin dalam Pancasila sebagai *filosofische grondslag*. Sayangnya, cita hukum (*rechtidee*) tersebut jarang bahkan tidak dihayati oleh para penyelenggara negara dalam pembentukan sistem hukum maupun pelaksanaannya.

Padahal, Pancasila sebagai kunci penting untuk membentuk sistem hukum yang berintegritas. Nilai Pancasila yang tak lekang oleh waktu itu semestinya dapat termanifestasikan melalui peraturan perundang-undangan yang menjadi *legal substance*. Para perumus peraturan perundang-undangan (*law maker*) harus mendasari setiap tindakannya dengan spirit Pancasila. Tujuannya tak lain menciptakan sekaligus mengukuhkan Indonesia sebagai negara hukum.

Masyarakat Hukum yang Berintegritas

Menurut Nillsen (2012) integritas dapat dimaknai dengan dua makna. *Pertama*, merujuk pada pandangan Sir Thomas More (1633) yang memaknai integritas sebagai *wholeness and completeness* (keutuhan, dan kelengkapan, keparipurnaan). *Kedua*, makna yang merujuk pada prinsip-prinsip moral seperti kejujuran dan ketulusan.

Dalam konteks pembangunan hukum yang Berintegritas, membangun masyarakat hukum yang berintegritas juga menjadi keniscayaan. Aturan (*legal substance*) yang ideal akan sia-sia jika tidak ditopang dengan keberadaan masyarakat hukum yang berintegritas.

Padahal, keberadaan hukum, menurut Roscoe Pound (1870), sebagai alat untuk melakukan rekayasa sosial (*law as a tool of social enggineering*). Norma hukum menjadi instrumen penting untuk membangun peradaban yang ideal di tengah masyarakat.

Situasi tersebut dapat terwujud, bila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perumus hukum berbasiskan pada landasan pembentukan peraturan yang baik yakni landasan filosofis, yuridis serta sosiologis.

Tidak sekadar itu, dibutuhkan kolaborasi antara negara dan masyarakat dalam membangun sistem hukum yang berintegritas. Mendekatkan produk kebijakan publik dengan kebutuhan

masyarakat merupakan jalan yang ideal agar substansi hukum mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Di sisi lain, membangun budaya hukum (*legal culture*) dapat terbentuk dengan baik di tengah-tengah masyarakat. Muncul kesadaran yang holistik di tengah masyarakat atas eksistensi hukum yang memiliki integritas yang baik (*legal substance*), dijalankan oleh aparat hukum (*legal structure*) yang baik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan sebagai berikut *Pertama*, Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945 ternyata dalam praktiknya tidak berfungsi secara optimal.

Kedua Krisis multi-dimensional yang terjadi di Indonesia terjadi akibat hilangnya integritas bangsa sebagai hal yang paling esensial dari penyelenggaraan negara. *Ketiga,* terdapat dua hal yang seharusnya menjadi fokus utama pemerintah dalam membangun Indonesia yakni membangun negara hukum untuk mewujudkan tujuan hukum yang sesungguhnya serta mendorong terciptanya integritas diri dalam masyarakat hukum guna menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi.

Fenomena yang terjadi di Indonesia mulai dari korupsi hingga narkoba merupakan salah satu bentuk disintegritas. Di bidang hukum, seharusnya ada konsistensi dalam menerapkan sistem hukum yang bercita rasa Indonesia dengan mendasari pada Pancasila dan UUD 1945. Di sammping itu membangun integritas diri bangsa Indonesia secara konsisten dengan menekankan pada Ketualadanan para pemimpin baik lembaga formal maupun lembaga informal, mulai unit terkecil di keluarga, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan serta lembaga formal kenegaraan.

Tulisan
2

Revisi UU Terorisme dan Jaminan HAM

Mei Susanto

Rencana revisi UU Terorisme sebagai respon terhadap Bom Thamrin (14/01/2016) yang dikaitkan dengan perkembangan organisasi teroris internasional seperti ISIS semestinya tidak dilakukan dengan terburu-buru dan reaktif. Tak hanya terkesan reaktif, namun juga menimbulkan kecurigaan yang tak dapat dianggap picing sebelah mata.

Misalnya yang dikatakan Desmond J. Mahesa Wakil Ketua Komisi III DPR RI yang mencurigai "apakah bom Thamrin ada kaitannya dengan UU Terorisme agar direvisi, mengingat belum jelasnya apakah kasus Sarinah atau Tahmrin itu bagian dari *trigger* untuk merevisi UU Terorisme. Apakah memang betul teroris, atau *by design* yang belum terjawab secara maksimal oleh Pemerintah".

Kecurigaan tersebut tentu harus dijawab oleh Pemerintah agar dapat benar-benar menjelaskan secara gamblang kasus yang terjadi sehingga solusi revisi UU Terorisme adalah salah satu jalan terbaik yang harus diambil.

Perpu atau Revisi

Ancaman terorisme bagi masyarakat dan negara memang nyata bukan imajinasi kosong belaka. Bahkan negara-negara maju seperti Amerika, Perancis dan Turki-pun turut menjadi korban terorisme itu. Karenanya sebagai bentuk respon Bom Thamrin, keinginan melakukan evaluasi penanganan persoalan terorisme di Indonesia adalah suatu yang wajar. Baik itu evaluasi dari aspek pemberantasan terorisme maupun dari aspek regulasi yang ada.

Yang menarik adalah komentar Presiden Jokowi dalam sebuah media yang menyebutkan UU Terorisme ini bisa saja direvisi, "dibikin" Perppu atau UU baru. Tentu komentar tersebut kurang layak keluar dari seorang Presiden seolah-olah Presiden tidak memahami perbedaan antara revisi undang-undang, pembuatan Perppu ataupun dibuat UU baru. Khusus berkaitan dengan ide pembuatan Perppu harus memenuhi dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945.

Hal ihwal kegentingan yang memaksa inilah yang harus mampu ditunjukkan dan dibuktikan Presiden ketika mengeluarkan Perppu. Merujuk Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 ada tiga syarat sebagai parameter "kegentingan yang memaksa", yakni (1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (2) Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Bagir Manan (2004) menyebutkan, unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu adanya krisis dan kemendesakan. Suatu keadaan krisis ditafsirkan dengan adanya gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Sedangkan kemendesakan, diartikan sebagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan memuat suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*), apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat aupun terhadap jalannya pemerintahan.

Dari perspektif tersebut, maka kondisi paska Bom Thamrin sebenarnya tidak menunjukkan adanya krisis dan kemendesakan. Dengan demikian ide merubah UU Terorisme melalui Perppu kuranglah tepat. Bahkan, bukankah ketika peristiwa Bom Thamrin, kesigapan aparat Indonesia menanggulanginya patut diacungi jempol. Karenanya dengan perangkat hukum yang ada saat ini disertai perangkat penegak hukum yang memadai, ancaman terorisme di Indonesia masih dapat ditangkal dan dilakukan penegakan hukumnya. Jikalah kemudian adanya keinginan melakukan perubahan dalam regulasi pemberantasan terorisme lebih baik menggunakan pranata revisi ataupun pembuatan UU Terorisme yang baru.

Revisi UU Terorisme Jangan Labrak HAM

Beberapa tahun terakhir ini Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM, BNPT maupun Polri cukup serius mengusulkan agar UU Terorisme diubah karena perkembangan terorisme internasional khususnya adanya ISIS. Tidak hanya revisi UU Terorisme, namun juga mengusulkan Perppu Penanggulangan Kelompok atau Organisasi Terlarang atau Kelompok Radikal Terorisme. Ada beberapa hal yang patut dicermati dan dikritisi.

Misal dalam usulan revisi UU Terorisme, Pasal 28 pengaturan mengenai batas waktu penangkapan disertai penahanan direvisi dari 7 hari menjadi 30 hari, padahal sesuai KUHAP penangkapan disertai penahanan maksimal 1x24 jam.

Sementara itu dalam draft Perppu tentang Penanggulangan Kelompok atau Organisasi Terlarang atau Kelompok Radikal Terorisme, Pasal 4 mengenai ancaman pidana penjara paling lama 10 tahun bagi orang yang: (a) dengan sengaja mengadakan hubungan, baik langsung maupun tidak langsung dengan kelompok atau organisasi terlarang; (b) dengan sengaja menganut atau mengembangkan ajaran atau faham atau ideologi kelompok atau organisasi terlarang kepada orang lain atau kelompok lain; atau (c) dengan sengaja bergabung atau mengajak bergabung dengan kelompok atau organisasi terlarang.

Selain itu, keinginan melakukan perubahan hukum juga menyasar UU 9/1998 tentang Menyampaikan Pendapat di Muka Umum, karena dianggap belum mampu menjerat orang yang secara tegas dan terang-terangan mendukung ISIS. Juga menyasar UU 17/2013 tentang Ormas yang tidak mengakomodir Ormas yang tidak terdaftar dan bahkan radikal untuk ditindak. Lalu juga menyasar UU 12/2006 tentang Kewarganegaraan yang belum mengatur dapat hilangnya kewarganegaraan Indonesia akibat ikut organisasi terlarang. Belum lagi keinginann BIN agar diberikan kewenangan penangkapan yang keluar dari rel tugas intelejen.

Dari berbagai UU yang hendak disasar mempunyai singgungan yang besar terhadap jaminan dan perlindungan HAM. Karenanya kalau pemerintah tidak hati-hati dan secara jernih mendudukan persoalan terorisme ini, maka Revisi UU Terorisme beserta aturan lain yang terkait, hanya akan mengembalikan model pemerintahan ototiter. Tentu ini yang harus dihindari.

Revisi UU Terorisme adalah sebuah keniscayaan, walau demikian harus dengan tetap berpegang pada prinsip pemenuhan tanggungjawab negara terhadap HAM, yakni menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fullfil*). Revisi ini sendiri hanyalah obat jangka pendek. Dalam jangka panjang, sebagaimana disebut Todung Mulya Lubis sebaiknya Pemerintah segera melakukan perbaikan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan keadilan sosial, dan membenahi sistem pendidikan akan membuat masyarakat lebih sadar akan mana yang baik dan mana yang buruk. Dengan begitu masyarakat tidak mudah terbujuk untuk bergabung dengan kelompok-kelompok teroris.

Tulisan
3

Konstitusionalitas Pembatasan Remisi, Asimilasi dan Pembebasan Bersyarat

Nina Zainab

Polemik pembatasan remisi, asimilisi, dan pembebasan bersyarat selalu muncul di saat momentum pemberian "bonus" tahunan setiap hari kemerdekaan atau hari besar keagamaan. Jika Napi berkelakuan baik selama di lembaga pemasyarakatan, maka yang bersangkutan berhak mendapat reward berupa remisi, asimiliasi termasuk pembebasan bersyarat.

Tetapi, bonus tahunan itu tidak didapat oleh kelompok napi yakni dalam kasus korupsi, kasus narkoba, kasus terorisme, kasus kejahatan HAM dan kejahatan transnasional terorganisir lainya. Sebaik-baiknya perilaku di Lapas, napi dengan jenis tindak pidana tersebut tidak dapat menerima fasilitas yang dinanti hampir semua napi itu. Semua ketentuan tersebut merujuk di PP No 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan khususnya di Pasal 34A, 38A,43A.

Napi yang masuk kategori jenis tindak kejahatan tersebut sebenarnya masih bisa mendapat fasilitas tahunan tersebut, hanya saja ada syarat tambahan selain berkelakuan baik. Sejumlah syarat

yang muncul di ketentuan ini misalnya, bagi pelaku tindak pidana korupsi, yang bersangkutan harus menjadi justice collaborator, membayar lunas denda dan uang pengganti. Dalam konteks ini, mantan Bendahara Umum Partai Demokrat M Nazarudin mendapat remisi saat peringatan HUT RI tempo hari karena menjadi justice collaborator dalam tindak pidana yang ia lakukan.

Sedangkan bagi pelaku terorisme harus bersedia mengikuti program deradikalisasi serta menyatakan ikrar setia terhadap NKRI. Adapun bagi pelaku tindak pidana narkotika, pembatasan remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat hanya berlaku bagi mereka yang mendapat vonis lima tahun ke atas.

Namun dalam kenyataannya, PP No 99 Tahun 2012 dinilai menjadi penyebab sejumlah kerusuhan yang pernah terjadi di beberapa lapas seperti yang terjadi di LP Tanjung Gusta, Deli Serdang, Sumatera Utara pada 11 Juli 2013. Di tahun yang sama juga terjadi sejumlah peristiwa di lapas seperti yang terhadi di Rutan Kelas IIA Batam serta LP Tanjung Jabuang Barat. Lebih tragis lagi yang terjadi di Lapas Bancey, Bandung pada 24 April 2016 juga dipicu salah satunya imbas penerapan PP No 99 Tahun 2012 itu.

Moratorium Hak Napi dan Konsep Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan sebagai sub sistem peradilan pidana memiliki fungsi untuk mengembalikan masyarakat menjadi lebih baik, seiring dengan konsep yang diusung oleh Sahardjo, Menteri Kehakiman di era Kabinet Kerja,dalam pidatonya tanggal5 Juli 1963, yang mengusung Konsep Pemasyarakatan.

Setalah itu, tidak ada lagi adanya Penjara tetapi Lembaga Pemasyarakatan. Pelaksanaan pidana penjara di LP didasarkan atas prinsip-prinsip Sistem Pemasyarakatan dengan tujuan agar menjadi warga yang baik dan berguna. Narapidana dalam Sistem Pemasyarakatan mempunyai hak-hak asasi dan hak yang diberikan oleh Undang-undang.

Hak-hak ini seharusnya diperoleh secara otomatis tanpa dengan syarat atau kriteria tertentu, walaupun seseorang dalam kondisi yang dipidana penjara agar hak narapidana ini dapat terselenggara dengan baik maka sistem penjara yang tadinya bersifat pembalasan diubah ke sistem pemasyarakatan.Tujuannya untuk memulihkan narapidana dengan tetap berorientasi kepada kesatuan hak asasi antara individu dan masyarakat serta tujuan pemidanaan itu sendiri yaitu pembinaan.

Sebagai wujud dari sistem pembinaan maka Narapidana dirangsang untuk dapat berbuat baik. Sebagai stimuls dan reward terhadap narapidana dapat diberikan hak-hak yang diatur dalam Undang-undang berupa remisi,asimilasi ataupun pembebasan bersyarat. Hak-hak yang diberikan sebagai reward tersebut bertujuan untuk pembinaan sebagaimana dalam sistem pemasyarakatan.

Artinya tujuan pemidanaan telah bergeser menjadi rehabilitasi bukan lagi bersifat deterrence atau penjeraan, sehingga seharusnya Narapidana mendapatkan treatment agar nantinya dapat kembali kemasyarakat menjadi lebih baik.

Spirit yang terkandung dalam PP No 99 Tahun 2012 sebenarnya berkeinginan memberi efek jera terhadap kelompok pelaku tindak pidana korupsi, narkoba, terorisme, kejahatan HAM dan kejahatan transnasional terorganisir lainya. Namun meletakkan spirit penjeraan di Lembaga Pemasyarakatan melenceng dari konsepsi pemasyarakatan yang menekankan pada pembinaan

Apabila akan mengejar efek jera sesuai dengan tindak pidana yang dilakukan harusnya ditahap ajudikasi pada proses penuntutan dan peradilan dengan menghukum setingi-tingginya. Seseorang pada saat telah dijatuhi hukuman oleh hakim dan berstatus sebagai terpidana tidak seharusnya dibicarakan lagi kejahatanya dan diperlakukan berbeda. Karena narapidana tersebut telah memasuki tahap pasca ajudikasi di mana tahap ini adalah bertujuan untuk pembinaan(treatmet) dan berlaku hak-haknya secara universal.

Remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat merupakan hak sekaligus reward bagi narapidana hal ini jika dikaitkan dengan tujuan pemidanaan di Indonesia yang integratif dan berdasarkan dengan falsafah pancasila dengan sistem pembinaan maka kebijakan dengan memperketat dan menambahkan syarat-syarat khusus untuk mendapatkan hak-haknya dalam PP No 99 Tahun 2012 tidak sesuai dengan tujuan pidana itu sendiri yang menekankan sistem pembinaan dalam konsep pemasyarakatan.

Perspektif HAM

Indonesia sebagai negara hukum memiliki konsekwensi terhadap tindakan negara harus senantiasa berpijak pada hak asasi manusia (HAM) yang paska amandemen konstitusi mendapatkan tempat yang penting dalam batang tubuh UUD 1945. Pertanyaannya, bagaimana dengan penerapan pembatasan hak dalam PP No 99 Tahun 2012?

Moratorium terhadap napi yang melakukan tindak pidana korupsi, narkoba, terorisme, kejahatan HAM dan kejahatan transnasional terorganisir lainya terkait syarat remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat ditinjau dari perspektif HAM, dalam pandangan penulis tidak melanggar HAM dan UUD 1945. Ketentuan tersebut juga bukanlah tindakan diskriminatif.

Sebuah tindakan bisa disebut diskriminatif jika memiliki sifat membeda-bedakan seseorang berdasarkan suku, agama, atau ras. Namun jika ada ketentuan yang membedakan sesuatu hal tetapi dengan landasan dan alasan yang kuat, hal ini bukanlah wujud dari tindakan diskriminatif.

Ketentuan di konstitusi dan UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) menjamin persamaan hak dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Namun, jika disimak di Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 secara nyata ada pembatasan tertentu terhadap hak-hak dengan maskud memenuhi tuntutan rasa keadilan.

Dalam konteks ini, hak narapidana untuk mendapatkan remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat dapat dikesampingkan demi keadilan masyarakat sesuai dengan konstitusi. Dalam penjelasan pasal 14 Undang-Undang No 12 Tahun 1995 dinyatakan pada huruf i dan j diberikan hak tersebut setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Artinya hak tersebut dapat disimpangi dengan menerapkan syarat dan pembatasan bukan penghapusan terhadap remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat. Dalam PP no 99 Tahun 2012 Hak tersebut tetaplah diberikan namun diperketat dengan beberapa syarat tambahan, Dengan kata lain pemberian hak yang berbeda tidaklah serta merta melanggar hak asasinya jika hal tersebut dilakukan semata– mata berdasarkan pembatasan–pembatasan yang ditetapkan oleh undang – undang demi kepentingan dan keadilan masyarakat.

Berdasarkan pemahaman yang demikian maka pemberlakuan ketentuan yang berbeda terhadap pemberian hak kepada pelaku tindak pidana korupsi, narkotika, terorisme, kejahatan HAM, kejahatan terorganisasi lainya dikarenakan kejahatan tersebut dianggap berat dan merugikan masyarakat luas, bangsa dan negara sehingga disebut kejahatan serius dan luar biasa “ extra ordinary crime”, sehingga diberlakukan perlakuan yang berbeda adalah wujud dari pembatasan hak oleh undang-undang yang semata-mata demi terwujudnya keadilan hukum.

Kendati demikian, untuk memastikan pembatasan tersebut tidak bertentangan dengan tata urutan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam stufen theory, pemerintah dan DPR sebagai pembuat UU untuk merubah ketentuan di UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Langkah ini penting untuk memastikan PP No 99 Tahun 2012 itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Tulisan
4

Jilbab, Konstitusi dan HAM

Mei Susanto

Belum diperbolehkannya Polisi Wanita (Polwan) menggunakan jilbab menjadi sorotan publik yang luas. Tak bisa dipungkiri, Kepolisian yang sempat memberikan angin segar melalui Kapolri Jend. Sutarman dengan memberi izin secara lisan kepada Polwan untuk dapat berjilbab, namun tiba-tiba saja dibatalkan oleh Wakapolri Komjen Pol. Oegroseno melalui telegram rahasia kepada Kepolisian di daerah. Pembatalan tersebut, seolah-olah menunjukkan institusi Kepolisian belum siap memberikan jaminan kebebasan beragama bagi aparatnya. Ini menjadi rangkaian catatan "negatif" kalau tidak boleh dibilang "buruk" bagi Korps Bayangkhara dalam memenuhi amanah Konstitusi dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia yang diatur dalam UUD 1945.

Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia

Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan dua istilah yang satu sama lain memiliki keterkaitan yang erat. Konstitusionalisme merupakan paham yang lahir dari perjuangan terhadap kekuasaan absolut dan otoriter yang menindas hak-hak manusia. Karenanya, paham ini berisi gagasan mengenai pengaturan

dan pembatasan kekuasaan. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich *"constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action"*.

Menurut Sri Sumantri konstitusi berisi 3 hal pokok, (i) jaminan terhadap Ham dan warga negara, (ii) susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, (iii) pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan. Sebagai negara yang menganut paham konstitusionalisme, Indonesia telah memasukkan hal-hal pokok tersebut kedalam UUD 1945, termasuk di dalam Hak Asasi Manusia.

Derogable Rights dan Non Derogable Rights

Dalam perkembangan ilmu mengenai hak asasi manusia (HAM), terutama dengan adanya ICCPR (*International Convenant on Civil and Political Rights*) dikenal istilah *derogable rights* dan *non-derogable rights*. Ifdhal Kasim menyebutkan *non-derogable rights* yaitu hak-hak yang bersifat absolut yang tidak boleh dikurangi pemenuhannya oleh negara-negara yang pihak dalam ICCPR (*International Convenant on Civil and Political Rights*). Walaupun dalam keadaan darurat sekalipun. Hak-hak yang termasuk ke dalam jenis ini adalah : (i) hak atas hidup (*rights to life*); (ii) hak bebas dari penyiksaan (*rights to be free from torture*); (iii) hak bebas dari perbudakan (*rights to be free from slavery*); (iv) hak bebas dari penahanan karena gagal memenuhi perjanjian (utang); (v) hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut; (vi) hak sebagai subjek hukum; dan (vii) hak atas kebebasan berpikir, kenyakinan dan agama. Negara-negara Pihak yang melakukan pelanggaran terhadap hak-hak dalam jenis ini, seringkali akan mendapat kecaman sebagai negara yang telah melakukan pelanggaran serius hak asasi manusia (*gross violation of human rights*).

Sementara itu, *derogable rights* adalah hak-hak yang boleh dikurangi atau dibatasi pemenuhannya oleh Negara-negara Pihak

dalam ICPPR. Hak dan kebebasan yang termasuk dalam jenis ini adalah : (i) hak atas kebebasan berkumpul secara damai; (ii) hak atas kebebasan berserikat, termasuk membentuk dan menjadi anggota serikat buruh; dan (iii) hak atas kebebasan menyatakan pendapat atau berekpresi, termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan segala macam gagasan tanpa memperhatikan batas (baik melalui lisan atau tilisan).

Non-derogable rights demikian dirumuskan dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 28 I ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut: "Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun". Sebelum *non-derogable rights* dirumuskan dalam UUD 1945, sudah ditegaskan pula di dalam Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 7 dan UU No. 39 Tahun 199 Pasal 4 dengan bunyi yang sama.

Dengan demikian, maka hak berjilbab bagi seorang muslimah termasuk Polwan merupakan bagian dari hak beragama, termasuk kedalam kategori *non-derogable rights* yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Untuk itu, pelarangan jilbab bagi Polwan dapat dikategorikan sebagai pelanggaran serius hak asasi manusia (*gross violation of human rights*). Tidak mengherankan apabila kita menemukan Polwan-Polwan di negara-negara Eropa yang muslimah menggunakan jilbab, karena pelarangan terhadap hal tersebut akan dapat dikatakan sebagai negara yang melakukan *gross violation of human rights* kecuali untuk negara sekuler.

Jalan Keluar

Tidak adanya ruang bagi Polri untuk melarang Polwan berjilbab baik dari perspektif konstitusi UUD 1945 dan pemenuhan Hak

Asasi Manusia, seharusnya direspon dengan cepat oleh Pimpinan Kepolisian, bukan malah mengeluarkan kebijakan yang saling bertentangan. Kapolri sudah seyogyanya segera mengeluarkan Peraturan Kapolri (Perkap) mengenai Polwan berjilbab ini, tanpa harus banyak melakukan pertimbangan yang kurang masuk akal, mulai dari pembuatan pengkajian sampai studi banding ke luar negeri. Padahal Polwan di Aceh yang sudah berjilbab dapat dijadikan acuan, sehingga tidaklah sulit sebenarnya untuk membuat Perkap tersebut.

Ketiadaan anggaran yang menjadi alasan penundaan kebijakan Polwan berjilbab, bukanlah alasan yang rasional. Kapolri memang baru dapat mengajukan anggaran melalui R-APBNP 2014, namun bukan berarti Polwan yang berjilbab harus dilarang. Karena pelarangan ini justru semakin membuat pelanggaran yang serius terhadap hak-hak polwan. Untuk itu, Kapolri cukup mengeluarkan Perkap, yang di dalamnya terdapat peraturan peralihan, di mana selama belum ada anggarannya, Polwan diperbolehkan menggunakan jilbab dengan syarat sesuai dengan Perkap yang ada. Toh, banyak Polwan yang berinisiatif menggunakan anggaran pribadi. Bahkan, bila perlu masyarakat muslim pun pasti siap menyumbang jilbab bagi para Polwan ini.

Melalui jalan ini, kita tentu berharap agar institusi penegak hukum ini dapat lebih dulu menjalankan amanat konstitusi UUD 1945 terhadap internal mereka. Bagaimana mungkin mereka dapat menegakkan hukum dan melindungi hak asasi manusia bagi warga negara, apabila mereka sendiri telah melanggarnya untuk internal mereka.

Tulisan

5

Purifikasi Industri Teknologi Finansial

R Ferdian Andi R

Perkembangan layanan pinjam meminjam berbasis teknologi atau *Peer to Peer* (P2P) *lending* di Indonesia mengalami kemajuan yang pesat. Data yang dilansir Otoritas Jasa Keuangan (OJK) transaksi teknologi finansial saat ini telah menembus angka 9 juta transaksi dan menyalurkan kredit sebesar Rp 25 triliun. Transaksi yang besar dan menunjukkan kemajuan yang signifikan.

Adapun platform teknologi finansial (tekfin) saat ini terdapat tiga skema yakni kredit berbasis dalam jaringan (daring) untuk kalangan terbatas, kredit terbuka namun untuk kalangan terbatas dengan agunan, dan kredit cepat dengan tanpa jaminan. Khusus, skema ketiga yakni kredit cepat tanpa agunan banyak mendapat soortan dari publik.

Sejumlah persoalan yang terjadi di skema ketiga ini seperti perusahaan pemberi kredit ilegal alias belum mendapat izin dari OJK, bunga yang tinggi, penyedotan data pribadi debitur, serta teror oleh pihak perusahaan melalui *debt collector* terhadap peminjam yang telat membayar utang.

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta mencatat hingga November

tahun lalu menerima 1.330 aduan dari warga terkait persoalan di pinjaman online. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) setali tiga uang, menerima 200 aduan serupa. Ribuan aduan masyarakat itu menjadi sinyal seriusnya persoalan yang terjadi di sektor pinjam meminjam melalui sarana online tersebut.

OJK tentu tidak tinggal diam. Melalui Satuan Tugas (Satgas) Waspada Invetasi OJK telah menindak 227 perusahaan pinjaman online dengan menutup situs perusahaan yang tak pernah mendaftar di OJK. Namun, tindakan represif OJK terhadap perusahaan tekhnologi finansial itu tak ubahnya seperti pemadam kebakaran. Setelah banyak korban berjatuhan, OJK baru bergerak.

OJK semestinya tak sekadar menunggu persoalan di industri tekfin ini di sisi hilir. Namun semestinya OJK melakukan langkah konkret di sisi hulu. Pengawasan preventif merupakan jalan yang lebih tepat dilakukan OJK dengan memastikan seluruh perusahaan tekfin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan OJK sebagai pihak regulator. Caranya, dengan menyiapkan perangkat hukum yang kukuh, memastikan setiap warga negara terlindungi.

Preventif dan Represif

Ketersediaan regulasi tentang tekfin seperti Peraturan OJK No 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Berbasis Informasi Teknologi serta Peraturan OJK No 13 Tahun 2018 tentang Inovasi Keuangan Digital di Sektor Jasa Keuangan, tak lain merupakan perangkat hukum yang mengatur mulai sisi hulu hingga hilir.

POJK No 13 Tahun 2018 dengan keberadaan *Regulatory Sandbox* sebagai upaya preventif negara terhadap produk keuangan yang berbasis teknologi informasi, untuk menilai keandalan proses bisnis, model bisnis, instrumen keuangan, dan tata kelola Penyelenggara.

Begitu juga dengan POJK No 77 Tahun 2016, proses pengajuan perizinan juga dilakukan melalui instrumen yang diatur dalam peraturan ini. Peraturan ini juga mendesain sedemikian rupa soal perusahaan pinjaman online yang kuat untuk meminimalisir risiko kredit. Aturan ini didesain sedemikian rupa untuk memastikan perusahaan teknologi finansial ini sehat dalam operasional dan tidak merugikan konsumen.

Hanya saja, masih ada lubang atas dua regulasi yang menjadi pijakan dalam industri tekfin tersebut masih saja dijumpai. Setidaknya, hingga saat ini masih cukup mudah menemukan perusahaan tekfin yang belum mengantongi izin dari OJK, namun beroperasi di lapangan. Padahal, OJK per Desember 2018 lalu baru memberi izin terhadap 78 perushaaan teknologi finansial.

Masalah krusial lainnya, soal besaran bunga yang cukup tinggi. Dalam satu kasus, bunga yang harus disetor debitur hingga mencapai 50 persen dari total pinjaman hingga masa pelunasan berakhir.

Satgas Waspada Investiasi OJK mestinya dapat lebih maju dalam melakukan pengawasan di lapangan. Patroli siber melalui sejumlah platform penyedia aplikasi tekfin di telepon seluler atau android dapat menjadi salah satu prioritas kerja. Konkretnya, hulu dari persoalan tekfin adalah keberadaan aplikasi yang tersedia secara luas di platform penyedia aplikasi tersebut.

Nah, Satgas Waspada Investasi OJK dapat melakukan verifkasi terhadap setiap aplikasi yang tersedia di platform penyedia aplikasi itu. Misalnya paling mendasar apakah perusahaan yang memiliki layanan aplikasi digital tersebut memiliki izin dari OJK? Verifikasi ini menjadi pintu masuk untuk mengetahui soal keberadaan perusahaan teknologi finansial legal atau ilegal.

Bila secara terang perusahaan yang memiliki layanan digital tersebut belum memiliki izin dari OJK alias ilegal, maka tak ada langkah lain selain menggunakan cara represif dengan menutup layanan aplikasi

tersebut. Dalam konteks ini, koordinasi OJK dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika memiliki relevansinya.

Tindakan pemerintah ini, dalam konteks hukum administrasi negara tersebut, menjadi bagian dari kewenangan paksaan pemerintah (*bestuurdwang*) untuk mengembalikan keadaan seperti semula. Kewenangan ini merupakan kewenangan bebas yang dimiliki pemerintah sebagai penyelenggara administrasi pemerintah yang tetap mengacu pada asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Cara lain yang dapat dilakukan pemerintah untuk memastikan perusahaan penyedia aplikasi tekfin, perusahaan yang hendak membangun aplikasi digital harus dipastikan mengantongi izin dari OJK alias legal.

Kementerian Komunikasi dan Informatika semestinya dapat membuat sistem preventif dengan menolak proses pemasangan aplikasi di layanan digital bila tidak memenuhi syarat formal sebagaimana diatur dalam peratuan perundang-undangan. Dalam konteks ini, perusahaan penyedia tekfin diharuskan menyertakan dokumen legalitas perusahaan dari OJK sebelum memasang aplikasi di platform digital.

Sistem ini dapat juga diterapkan di berbagai bidang, termasuk soal aplikasi yang terindikasi menyebarkan pronografi dapat ditolak oleh sistem karena memang melanggar ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Intinya, pemerintah dituntut membuat sistem sedemikian rupa untuk menyetop pelanggaran khususnya di industri tekfin sejak di hulu. Keberadaan tekfin harus dikembalikan pada jati dirinya sebagai konsekwensi dari keberadaan digital.

Perbaiki Sistem

Keberadaan tekfin harus dikembalikan pada jati dirinya sebagai konsekwensi dari keberadaan digital. Industri ini harus tetap ditempatkan pada misi adiluhungnya yakni sebagai upaya inkulsi keuangan kepada masyarakat, penguatan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta sarana memudahkan akses masyarakat terhadap pembiayaan.

Purifikasi tekfin saat ini menjadi kebutuhan yang mendesak. Karena dalam praktiknya, dalam sejumlah kasus, tekfin berubah wujud menjadi renternir digital. Alih-alih publik terbantu dengan keberadaan industri ini, masyarakat justru terjebak dalam pusaran lilitan utang yang berbunga tinggi. Dalam konteks ini, OJK semestinya membuat aturan yang membuat batas bawah dan batas atas terkait dengan besaran bunga yang dapat dilakukan oleh industri ini. Perubahan Peraturan OJK menjadi sebuah kebutuhan.

Langkah pemurnian lainnya, OJK dituntut untuk segera melakukan pelurusan terhadap praktik *debt colector digital* yang jauh dari prinsip adab kemanusiaan. Tindakan penagih utang telah jauh dari prinsip-prinsip negara hukum. Perlu ada tindakan konkret untuk menghentikan praktik yang meresahkan masyarakat ini.

Poin lainnya yang tak kalah penting, soal dugaan penyalahgunaan data pribadi oleh pihak yang tak bertanggungjawab agar dipastikan praktik ini tidak terjadi lagi. Dalam konteks ini, rencana DPR dan pemerintah dalam pembahasan RUU Perlindungan Data Pribadi yang tahun ini masuk dalam daftar program legislasi nasional (prolegnas) prioritas agar dapat disinkronkan dengan kebutuhan tekfin yang memang salah satunya berbasis data pribadi ini.

Berbagai upaya tersebut harus secara simultan dilakukan untuk mengembalikan tekfin pada jalan yang tepat. Tak kalah penting dari hal tersebut, edukasi kepada masyarakat terkait industri tekfin harus lebih masif sebagai bagian dari upaya pencegahan atas praktik tekfin ilegal. Di sisi lain, upaya tersebut juga untuk memastikan warga negara menjadi prioritas utama dalam mendapat perlindungan sebagaimana amanat konstitusi.

Tulisan
6

Persekusi Wajah Buruk Adab Hukum

R Ferdian Andi R

Dalam beberapa waktu terakhir ini, persoalan persekusi menghiasai wajah media massa kita. Persekusi yang merupakan sikap main hakim sendiri berupa tindakan reaksi atas ujaran kebencian (*hate speech*) yang muncul di media sosial menempati istilah hukum baru meski secara substansi merupakan tindakan main hakim sendiri yang telah lama masuk dalam khazanah hukum kita.

Persekusi juga merupakan konsekwensi dari berlimpahnya komunikasi warganet (*netizen*) melalui saluran media sosial. Apalagi bila membuka data pengguna internet di Tanah Air, pada tengah semester tahun 2016, menurut data Asosiasi Penyelenggara Jaringan Internet Indonesia (APJII) terdapat 132,7 juta pengguna internet di Indonesia.

Aneka rupa media sosial diikuti oleh jutaan pengguna internet di Indonesia. Media sosial twitter di Indonesia, dalam setahun terdapat 4,1 miliar kicauan atau rerata setiap harinya terdapat 11 juta kicauan yang terdiri dari teks, video maupun gambar. Indonesia pun mendapat julukan negeri paling cerewet di dunia.

Paruh pertama tahun 2016 lalu mencatatkan sedikitnya 88 juta

pengguna akun Facebook dari Indonesia. Padahal di tahun 2013, pengguna Facebook baru mencapai 65 juta pengguna. Di jejaring Instagram, pada tengah tahun lalu pengguna aktif dari Indonesia sedikitnya terdapat 22 juta pengguna. Besar kemungkinan, satu semester pertama tahun ini, pengguna berbagai media sosial tersebut mengalami lonjakan dibanding tahun lalu.

Pengguna internet yang sedemikian melimpahnya ini telah direspons oleh pembuat regulasi yakni pemerintah dan DPR dengan menerbitkan berbagai peraturan perundang-undangan, baik era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) maupun era Presiden Joko Widodo. Regulasi tersebut memiliki benang merah untuk pengaturan terhadap lalu lintas percakapan di dunia maya.

Seperti jelang berakhirnya masa pemerintahan SBY, Menteri Komunikasi dan Informatika menerbitkan Peraturan Menteri No 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif. Memasuki era peemerintahan Presiden Jokowi, Kapolri era Badrodin Haiti mengeluarkan Surat Edaran (SE) No 06/X/2015 tentang penanganan ujaran kebencian (*hate speech*).

SE tersebut hakikatnya merujuk kepada sejumlah regulasi seperti UU KUHP, UU No 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, UU No 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, UU No 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, UU No 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis serta UU No 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Politik hukum pemerintahan Jokowi semakin meneguhkan semangat pemerintahan sebelumnya dengan melakukan perubahan terhadap UU No 11 Tahun 2008 tentang ITE. Sejumlah norma baru dimasukkan dalam UU No 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas UU No 11 Tahun 2008 tentang ITE yakni seperti kewenangan

pencegahan penyebarluasan dan penggunaan dokumen elektronik yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan. Pemerintah juga diberi kewenangan melakukan pemutusan akses (blokir) internet yang memiliki muatan yang melanggar hukum.

Penegakan Hukum

Fenomena Persekusi yang belakangan mencuat jika dibaca secara kritis merupakan fenomena. dari melimpahnya komunikasi dan percakapan warga internet (*netizen*) melalui media sosial. Bila membuka berbagai saluran media sosial, publik dengan mudah melihat percakapan antarwarga net yang jauh dari adab dan tata krama.

Ujaran kebencian, saling caci, saling menjatuhkan, saling menistakan satu dengan lainnya, secara vulgar muncul di ruang media sosial. Dari berbagai percakapan yang bertendensi kebencian, ada beberapa kasus yang bermuara dari percakapan di media sosial yang masuk dalam ranah hukum bahkan telah berkekuatan hukum tetap (*incracht*).

Namun, proses hukum atas persoalan yang muncul di media sosial tersebut tidak berbanding lurus dengan ujaran kebencian yang mencuat di media sosial. Surplus unggahan yang bernada kebencian dihadapkan dengan defisit penegakan hukum. Kondisi ini tidak terlepas dari karakter tindak kejahatan yang terkait ujaran kebencian (*hate speech*) tersebut yang merupakan delik aduan seperti yang tertuang dalam Pasal 310 UU KUHP. Delik ini membutuhkan tindakan aktif korban untuk mengadukan pihak yang melakukan penghinaan.

Di samping jenis tindak pidana yang berkarakter delik aduan, ada juga beberapa perkara yang telah diadukan oleh korban ke aparat penegak hukum, namun belum mendapat respons. Penyebabnya bisa saja sangat teknis. Namun, kondisi ini ditangkap berbeda oleh

sebagian pihak dengan menilai aparat penegak hukum bersikap tebang pilih terhadap aduan dari masyarakat.

Situasi ini menjadikan alasan pembenar bagi pelaku persekusi untuk melakukan tindakan main hukum kepada pihak-pihak yang melakukan ujaran kebencian melalui media sosial. Dalih tidak adanya respons dari aparat penegak hukum, dijadikan alasan untuk melakukan pengadilan kepada mereka yang dianggap melakukan tindakan penghinaan dan pelecehan.

Kondisi ini mencerminkan adanya keberjarakan persepsi oleh pelaku persekusi dengan realitas penegakan hukum yang dinilai tidak efektif dan tidak adil. Hukum dimaknai hanya tajam kepada kelompoknya, namun tumpul kepada pihak di luar kelompoknya. Tumpukan perspesi inilah yang menjadikan tidak terhubungnya aktivitas penegakan hukum di satu sisi, dan tindakan persekusi di sisi lain.

Stuktur dan Budaya Hukum

Pelajaran penting yang dapat diambil dari fenomena persekusi ini, tentunya *law enforcement* dan menerapkan *equal before the law* sebagai salah satu basis penting untuk menegakkan amanat konstitusi yakni komitmen Indonesia sebagai negara hukum.

Sebagai unsur penting dalam pembangunan sistem hukum, stuktur hukum yang di antaranya direpesentasikan oleh aparat penegak hukum harus tampil sebagai pihak yang profesional dalam menegakkan aturan hukum (*legal substance*).

Aparat penegak hukum memiliki peran yang signifikan untuk menjadikan hukum bekerja secara ideal. Upaya masyarakat yang datang kepada aparat penegak hukum untuk mengadukan persoalan yang dihadapi, itu merupakan sinyal positif bahwa hukum merupakan sarana untuk pengintegrasian, (Satjipto Rahardjo, 1986).

Namun sebaliknya, bila masyarakat enggan melaporkan persoalan hukum yang menimpa dirinya ke institusi pengadilan (penegak hukum) dengan memilih menggunakan jalur di luar hukum, itu sinyal hukum tidak dijadikan alat untuk melakukan pengintegrasian di tengah masyarakat.

Masalah lainnya yang muncul dari persekusi ini, belum terbentuknya kultur hukum (*legal culture*) di tengah masyarakat. Kultur hukum menurut Lawrence M Freidman (1975) tidak bisa dilepaskan dari tuntutan masyarakat terhadap institusi penegak hukum. Dengan kata lain, kultur hukum di tengah masyarakat berjalin kelindan dengan stuktur hukum. Kultur hukum akan terbentuk seiring dengan kepercayaan masyarakat terhadap institusi penegak hukum.

Bagaimanapun, aksi persekusi yang dengan berbagai latar belakang yang menyebabkannya merupakan wajah buruk dari adab hukum kita. Tindakan persekusi merupakan langkah memukul mundur negara ini yang berikrar melalaui konstitusi sebagai negara hukum. Semua pengampu kepentingan harus melakukan instrospeksi dan koreksi atas peristiwa ini.

Mengkritisi Biaya *Top Up* Uang Elektronik

Heru Siswanto

Rencana Bank Indonesia (BI) menerapkan biaya *top up* (isi ulang) di uang elektronik (*e-money*) menimbulkan polemik di tengah publik. Pengenaan biaya isi ulang di uang elektronik digugat dari sisi rasionalitasnya. Bila dimaksudkan untuk biaya perawatan kartu, semestinya pungutan tidak dilakukan setiap pengisian ulang uang elektronik.Logika sederhana ini yang hingga saat ini belum bisa dijelaskan dengan baik oleh pihak BI maupun dari kalangan perbankan.

Bila melihat payung hukum soal uang elektronik ini , Bank Indonsia sejak lama telah mengaturnya dengan PBI No 11/12/PBI.2009. Enam tahun berselang penerapan PBI tersebut, pada tahun 2015, peraturan tersebut diubah menjadi PBI No 16/8/PBI 2015 serta setahun kemudian juga mengalami perubahan melalui PBI No 18/17/PBI/2016. Kini, BI berencana melakukan perubahan kali ketiga terkait aturan soal uang elektonik tersebut.

Sebenarnya, penerapan biaya *top up* atau isi ulang sudah diatur dalam Pasal 12A ayat 2 butir b PBI Nomor 16/8/PBI/2014 tentang

Perubahan Atas Peraturan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 Tentang Uang Elektronik. Dalam ketentuan itu disebutkan bahwa biaya layanan yang dapat dikenakan oleh penerbit kepada pemegang berupa biaya pengisian ulang (*top up*) melalui pihak lain yang bekerja sama dengan penerbit atau menggunakan *delivery channel* pihak lain. Secara gramatikal dari ketentuan tersebut pemegang uang eletronik dapat dikenakan biaya *top up* saat pemegang kartu melakukan *top up* melalui pihak lain.

Pengenaan biaya *top up* yang ditujukan kepada pemilik uang elektronik jika mengisi di *channel* pihak ketiga sejatinya juga masih bisa dipertanyakan. Setidaknya, rasionalisasi atas pengenaan tarif tersebut tidak menemukan ruangnya bila dimaksudkan biaya tersebut untuk biaya perawatan. Bagaimana dengan pemegang kartu yang melakukan *top up* yang intensitasnya sering? Bisa lantaran kebutuhannya yang banyak atau karena pengisian uang elektronik melalaui *top up* nominalnya tidak banyak, sehingga pengisiannya sering.

Meski belakangan, Himpunan Bank-bank Miliki Negara (Himbara) memastikan tidak akan memungut tarif pengisian kepada kosnumen saat melakukan *top up* di uang elektronik. Alasan tidak ada pemungutan biaya *top up*, karena dana konsumen telah mengendap di perbankan. Namun, sikap Bank Indonesia masih belum jelas apakah mengurungkan niatnya atau justru mengubahnya melalui PBI yang sekarang dalam tahap finalisasi.

Regulasi Partisipatif

Bank Indonesia selaku bank sentral yang ingin mengelurkan peraturan untuk mengenakan biaya isi ulang harusnya dapat memperhatikan dalam pembuatan suatu peraturan. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja terdapat tiga landasan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pertama. landasan filosofis, yakni pandangan hidup suatu bangsa

yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai baik dan nilai yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Apapun jenisnya filsafat hidup bangsa, harus menjadi rujukan dalam membentuk hukum yang akan dipergunakan dalam kehidupan bangsa tersebut. Oleh karena itu kaidah hukum yang dibentuk (yang termuat dalam peraturan perundang-undangan) harus mencerminkan filsafat hidup bangsa itu. Sekurang-kurangnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral bangsa.

Kedua, landasan sosiologis, yakni suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan "hukum yang hidup" (living law) dalam masyarakat.

Ketiga Landasan Yuridis, adalah landasan hukum (juridische gelding) yang menjadi dasar kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak.

Bank Indonesia dalam membuat peraturan nanti harus memperhatikan landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan serta aspirasi masyarakat pengguna uang elektronik atau e money dalam pengenaan biaya isi ulang. Jangan sampai peraturan tersebut merugikan pengguna uang elktronik dan lebih menguntungkan pihak perbankan.

Tulisan
8

Pemberantasan Terorisme Berperspektif HAM

Ndaru Satrio

Tindak pidana terorisme masih menjadi ancaman nyata di Indonesia. Peristiwa aksi terorisme di Sibolga, Sumatera Utara belum lama ini menunjukan sel jejaring terorisme masih ada di Indonesia. Pesan pentingnya, seluruh stakeholder harus senantiasa mewaspadai atas ancaman tindak pidana terorisme yang sewaktu-waktu bisa muncul.

Perdebatan yang kerap muncul dalam penanganan aksi terorisme di publik soal bagaimana penanganan aksi terorisme . Penembakan di tempat terhadap terduga terorime acap menuai pro dan kontra. Ada yang menilai penembakan di tempat terhadap terduga teroris tersebut dinilai tidak menghormati atau justru merampas Hak Asasi Manusia (HAM).

Alasannya tidak menghormati HAM karena korban tidak diberikan kesempatan untuk membela diri di depan hukum, padahal kita menganut asas praduga tak bersalah. Namun di sisi lain, jika tidak dilakukan tindakan yang tegas maka justru mengorbankan HAM yang lebih besar dan membahayakan orang yang lebih banyak. Pemberantasan terorisme mengalami dilema.

Terorisme termasuk dalam delik materiil. Delik materiil merupakan delik yang lebih menitikberatkan pada akibat yang ditimbulkan. Tidak bisa dibayangkan,bila polisi baru bertindak setelah adanya suatu akibat yang ditimbulkan? Tentunya akan membahayakan jika polisi harus menunggu adanya akibat terlebih dahulu baru kemudian bertindak. Apalagi kejahatan terorisme menyangkut kejahatan dengan korban yang tidak sedikit. Jika tidak segera ditangani pastinya akan menimbulkan korban yang semakin bertambah.

Salah satu sifat dari hukum pidana yakni pedang bermata dua. Di satu sisi melindungi nyawa, harta dan kehormatan, di sisi yang lain juga menghancurkan nyawa, harta dan kehormatan itu sendiri. Melindungi nyawa orang pada umumnya, tapi juga menghancurkan nyawa pelaku kejahatan yang di hukum pidana mati.

Selain itu, hukum pidana juga bertendensi melindungi harta subjek hukum pada umumnya, tapi juga merampas harta pelaku kejahatan yang dipidana dengan denda. Melindungi kehormatan para subyek hukum, tapi juga melucuti kehormatan pelaku kejahatan yang diberikan label terpidana.

Di poin inilah, penanganan terorisme dilakukan oleh aparat penegak hukum . Terorisme sebagai kejahatan yang masuk kategori delik materiil, menitikberatkan atas akibat yang dimunculkan dari tindakan tersebut.

Namun di sisi lain, penanganan terorisme harus memperhatikan rasa keadilan di tengah masyarakat. Penanganan terorisme harus dipastikan tetap dalam koridor negara hukum yang harus dipertanggungjawabkan.

Koridor Hukum

Sekitar 70 tahun penegakan hukum di Indonesia dan pasang surut kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum itu sendiri juga menghiasi catatan sejarah penegakan hukum di Indonesia. Namun

demikian, upaya-upaya mewujudkan perlindungan dan pemenuhan rasa keadilan masyarakat senantiasa harus menjadi prioritas utama. Dengan diiringi pro dan kontra dalam menjalankan penegakan hukum, aparat penegak hukum harus senantiasa terus berbenah dan maju dalam menghadapi segala tantangan yang menghadang.

Polisi sebagai salah satu unsur penegak hukum yang ada dalam rangkaian sistem peradilan pidana di Indonesia harus mampu menghadapi modus operandi yang tergolong baru. Hal ini terjadi karena perkembangan masyarakat memang berkembang dengan sangat cepatnya. Teknologi yang ada juga bagai sebuah dilema, di satu sisi dapat kita gunakan untuk mempermudah suatu aktivitas, di sisi yang lain juga dapat dipergunakan sebagai alat untuk melakukan suatu kejahatan.

Kejahatan terorisme menjadi salah satu kejahatan yang menguras perhatian suluruh masyarakat. Terorisme merupakan kejahatan luar biasa yang juga memerlukan penanganan luar biasa. Dengan keberadaan teroris di masyarakat, keadaan menjadi was-was dan sukar untuk melaksanakan aktivitas dengan nyaman. Kepanikan pasca terjadinya teror sudah pasti sedikit banyak melumpuhkan daeran yang terdampak.

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia memuat beberapa fungsi yang mana ini menjadi alat untuk mencapai tujuan. Ada beberapa tujuan, yaitu fungsi preemtif, fungsi preventif, dan fungsi represif. Pertama upaya preemtif yakni upaya-upaya awal yang dilakukan oleh pihak kepolisian untuk mencegah terjadinya tindak pidana. Usaha-usaha yang dilakukan dalam penanggulan kejahatan secara preemtif menanamkan nilai-nilai/norma-norma yang baik sehingga norma-norma tersebut terinternalisai dalam diri seseorang.

Kedua, upaya preventif ini merupakan tindak lanjut dari upaya pre-emtif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya

kejahatan. Dalam upaya preventif ditekankan adalah menghilangkan kesempatan untuk dilakukannya. *Ketiga,* upaya represif merupakan upaya penanggulangan kejahatan secara konsepsional yang ditempuh setelah terjadinya kejahatan.

Keempat upaya represif untuk menindak para pelaku sesuai dengan perbuatannya serta memperbaikinya kembali agar mereka sadar bahwa perbuatan yang dilakukannya merupakan perbuatan melanggar hukum dan merugikan masyarakat, sehingga tidak mengulanginya dan orang lain juga tidak akan melakukannya mengingat sanksi yang ditanggungnya sangat berat.

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia juga mengamanatkan ada diskresi. Pasal tersebut berbunyi : *"Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri."*

Diskresi ini tetap memperhatikan petunjuk pelaksanaan yang ada dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesewenangwenangan dari pihak kepolisian sebagai institusi yang mempunyai tanggungjawab. Secara substansi Kepolisian Republik Indonesia memiliki legalitas untuk segera menindak segala jenis kejahatan yang ada termasuk terorisme.

Tulisan
9

Quo Vadis KLHS dalam Proyek Strategis Nasional

Rama Dhianty

Pemerintahan Jokowi-JK melalui Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP) telah melakukan seleksi terhadap proyek-proyek yang dianggap strategis dan memiliki urgensi tinggi. Peraturan Presiden No.56 Tahun 2018 yang ditandatangani pada tanggal 20 Juli 2018 disebutkan terdapat 227 proyek infrastruktur yang masuk kriteria Proyek Strategis Nasional,

Di antara proyek stratgeis tersebut yakni *High Speed Railway* Jakarta-Bandung, MRT Jakarta, proyek listrik 35.000 MW, proyek jalan tol, bandara, pelabuhan, bendungan, dan waduk. Salah satu dampak yang timbul dari peraturan tersebut, proyek-proyek tersebut diberikan kemudahan fasilitas yang berdampak pada realisasi proyek berjalan cepat.

Namun, dalam praktiknya, sejumlah proyek infrastruktur tersebut, telah menimbulkan beberapa masalah lingkungan yang cukup serius. Seperti data yang dirilis Jaringan Tambang (Jatam), imbas proyek listrik 35 ribu MW akan berdampak pada berkurangnya lahan pertanian warga dengan mengurangi produksi beras sebesar 7,7 juta ton.

Proyek jalan tol ruas Ngawi-Kertosono beberapa waktu lalu juga mendapat sorotan publik. Video banjir di KM 603-604 imbas luapan kali Glonggong dan Jerohan menjadi viral di publik. Publik pun mempertanyakan ihwal perencanaan proyek tersebut. Begitu juga dengan proyek kereta cepat Jakarta-Bandung yang melintasi sejumlah kawasan tanaman pangan, kawasan pertanian basah, kawasan lindung sebagai resapan air di sejumlah kabupaten di Jawa Barat. Proyek itu pun tak luput disorot publik terkait dengan perlindungan lingkungan.

Meski demikian, terdapat dampak positif dari pembangunan infrastruktur tersebut. DI antaranya meningkatnya kesejahteraan rakyat serta pendapatan daerah, Namun, perlu digarisbawahi, pembangunan sejumlah proyek infrastruktur tersebut harus memperhitungkan dampak terhadap lingkungan serta kemampuan sumber daya.

Tak kalah penting, setiap pembangunan harus memperhatikan secara serius konsep pembangunan berkelanjutan (*suistainable development*) yang dipadu dengan melakukan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) sebagaimana tertuang dalam UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH).

Urgensi KLHS

Negara memberi perhatian serius tentang Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Setidaknya sejumlah regulasi telah mengatur mengenai KLHS seperti Pasal 1 butir 10 UU No 32 Tahun 2009 tentang PPLH, Permendagri No 67 Tahun 2012, Permen Lingkungan Hidup No 9 Tahun 2011 .

Bahkan, khusus terkait dengan proyek strategis nasional, pemerintah juga mengeluarkan PP No.46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis, serta

Peraturan Menteri LHK No.69/MENLHK/Setjen/KUM.1/2017 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.46/2016.

Bila merujuk UUPLH, KLHS didefiniskan sebagai suatu rangkaian analisis sistematis, menyeluruh dan partisipatif untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah.

Latar belakang munculnya konsep KLHS didasari oleh pertimbangan bahwa instrumen-instrumen kebijakan yang berorientasi pada sebuah kegiatan, misalnya perizinan dan Amdal saja tidaklah memadai untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Hal ini disebabkan kegiatan-kegiatan tersebut bersifat makro yang menimbulkan dampak yang lebih luas, sehingga perhatian harus pula difokuskan pada kegiatan makro seperti pembangunan wilayah, kebijakan dan program pembangunan (Takdir Rahmadi, 2015).

Berdasarkan kriteria oleh *The International Association of Impact Asessment* (IAIA), suatu KLHS tergolong berkualifikasi tinggi, bila mampu menginformasikan kepada para perencana, pengambil keputusan dan masyarakat yang terkena dampak, perihal : *pertama* keputusan strategis yang tengah diformulasikan (di mana keputusan tersebut mengadopsi prinsip berkelanjutan), *Kedua,* mampu mendorong munculnya alternatif penghidupan yang lebih baik, *Ketiga* memastikan KLHS berlangsung demokratis.KLHS yang bermutu tinggi tidak cukup hanya diukur dari segi mutu analisis tetapi diukur dari segi lahirnya keputusan startegik yang lebih baik dan akuntabel. (Musnanda Satar, 2017).

Berdasarkan PP yang dikeluarkan oleh Pemerintah tentang Tata cara Penyelenggaraan KLHS sebagai acuan seluruh unsur Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan KLHS, khususnya bagi RTRW, RPJPM serta Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil, diatur mengenai proses pelaksanaan KLHS RTRW dan RPJM di berbagai tingkatan yaitu instansi mana saja yang terlibat,

dimulai dari tingkat kabupaten/kota, tingkat propinsi sampai dengan tingkat nasional.

Proses KLHS dilakukan dengan melibatkan semua stakeholder terkait melalui proses konsultansi publik. Kegiatan KLHS memerlukan dukungan baseline yang kuat yang mampu menjalin pijakan untuk melakukan penilaian, penapisan dan membangun alternatif yang lebih baik. KLHS hanya akan berhasil jika perencanaan pembangunan dan tata ruang memasukan prinsip-prinsip berkelanjutan.(Musnanda Satar:2017)

Ancaman Sanksi

Ketiadaan sanksi di dalam peraturan yang mengatur tentang KLHS, menjadi salah satu penyebab diabaikannya pembuatan KLHS di dalam pembangunan suatu wilayah, dan atau kebijakan, rencana dan program. Meski, di dalam UUPPLH telah diatur tentang KLHS yang harus dibuat sebelum Kebijakan,Rencana dan Program dilakukan.

Seperti di PP 4 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis, juga tidak memuat sanksi apabila Pemerintah di dalam pelaksanaan program pembangunannya, dan atau kebijakan, rencana dan program.

Pengabaian KLHS dalam proyek infrastruktur besar yang masuk dalam Proyek Strategis Nasional pembangunan proyek kereta cepat Jakarta Bandung, dapat menjadi contoh atas pengabaian KLHS dalam proyek. Dalam proyek tersebut, KLHS belum dibuat tetapi Pemerintah mengeluarkan Perpres 26 Tahun 2015 yang memerintahkan setiap Kepala Daerah untuk mengakomodasi proyek kereta cepat Jakarta-Bandung dalam RTRW. Perpres tersebut telah memaksa Pemerintah Daerah untuk menyesuaikan Rencana Pembangunan Daerah dengan Rencana Pembangunan Pusat, yang tentu saja akan berdampak terhadap lingkungan.

Oleh karenanya, ke depan demi terjaminnya penerapan prinip Pembangunan Berkelanjutan, mengingat pembangunan yang dilaksanakan terutama yang berfokus pada pembangunan infrastruktur, dan telah dicanangkan sebagai Proyek Strategis Nasional dengan mendapatkan kemudahan fasilitas-fasilitas, maka ketentuan terkait KLHS harus dilakukan revisi dengan menambahkan adanya sanksi yang harus dikenakan terhadap Pemerintah ketika KLHS tidak dilaksankan.

Akibat ketiadaan sanksi tersebut, dalam praktiknya seolah-olah tidak ada kerugian bagi Pemerintah jika tidak melakukan KLHS. Pemasukan norma baru terkait dengan sanksi di KLHS ini memiliki makna penting, mengingat siapapun rezim yang akan berkuasa nantinya, maka akan dapat tetap dapat dituntut untuk bertanggung jawab terhadap kebijakan, rencana dan program yang akan dilakukan, yaitu menerapkan prinsip-prinsip pembangunan yang bekelanjutan. Kebijakan rencana dan program yang dilakukan tidak semata-mata hanya mengejar ambisi politik, tanpa terlebih dahulu memperhatikan dampak kerusakan lingkungan.

Bahan Bacaan

Buku

Abdul Mukhtie Fadjar, *Perjuangan Untuk Sebuah Negara Hukum yang Bermartabat*, dalam Buku *Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, (Setara Press; Malang, 2013)

Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling, Bukan Desa Ustadz; Memoar 930 Hari di Puncak Gedung Bundar*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008)

A.B. Kusumah, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945,* (Jakarta: FH UII Press, 2009)

Albert Van Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constituttion (8th Edition),* (London: McMillan, 1915)

_________________, *Lectures on the Relation Between Law & Public Opinion in England During the Nineteenth Century ,* (McMillan, 1962)

Alexander Hamilton, *The Federalist Paper,* 1778

A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, (Jakarta: Elsam, 2004)

Andrzej Kacmarczyk, *Cyberdemoracy Change of Democratic Paradigm In The 21st Century,* (Toronto: The Key Publishing House Inc, first edition, 2010)

Arend Lijphart, *The Politic of Acommodation Pluralism and Democracy in The Netherlans,* (University of California Press, 1968)

Bagir Manan,*Konvensi Ketatanegaraan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006)

Bagir Manan,*Lembaga Kepresidenan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006)

Bambang Widjojanto, *Komisi Yudisial: Checks and Balances dan Urgensi Kewenangan Pengawasan*, dalam *Bunga Rampai Komisi Yudisial Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006)

Bunyamin Alamsyah, *Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Bagian Penerbitan Yayasan Pendidikan Islam Al-Musdariyah Cileunyi, 2010)

Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy,* (Boston: Litle Brown, 1941)

Febri Diansyah, *"Peta Buta" Pemberantasan Mafia Hukum: Mungkinkah Mafia Memberantas Mafia?*, dalam *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*,

(Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2010)

F. Budi Hardiman, *Demokrasi Dileberatif*: *Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, cetakan pertama, 2009)

Hans Kelsen, *General Theory of Norms*, sebagaimana dikutip oleh Donald Albert Romokoy dan Frans Maramis, dalam buku *Pengantar Ilmu Hukum*, (PT RajaGrafindo Persada; Jakarta, 2014)

Herbert Lionel Adolphus Hart, Konsep Hukum (*The Concept of Law*), (Bandung: Nusa Media, Cetakan III, 2013, terjemahan M Khozin)

Ifhdal Kasim, *Hak Sipil dan Politik,* (Jakarta: ELSAM, 2001)

Jalaluddin Rakhmat, *Rekayasa Sosial* , (Bandung: Rosda Karya, 1999)

Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Konstitusi Press; Jakarta, 2012)

Jeremy Pope, *Strategi Memberantas Korupsi (Edisi Ringkas),* (Transparency International Indonesia dan Transparency International:Jakarta, April 2008)

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme,* (Jakarta: Konpress, 2006)

__________________, *Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani,* (Jakarta: LP3ES, 2015)

__________________,*Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)

__________________, *Konstitusi Ekonomi,* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011)

__________________,*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

John Martinussen, *Society, State & Market, A Guide To Competing Theories of Development,* (Zed Books, 1997)

John Locke, *Two Treatises Government,* (London: C Baldwin, 1823)

Karen G. Turner et. *al*., The *Limits of the Rule of Law in China,* (Seattle: University of Washington Press, 1983)

Lawrence M. Friedman,*The Legal System: A Social Science Perspective,1975*

Lili Rasyidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem,* sebagaimana dikutip dalam buku Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum,* (Sinar Grafika; Jakarta, 2016)

Maria Farida Indrati,*Ilmu Perundang-Undangan;Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* (Yogyakarta; Kanisius, 2011)

M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen; Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad*, (Yogyakarta: PUSHAM-UII, 2011)

Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)

M. Fajrul Falaakh, *Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, dalam *Bunga Rampai; Potret Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2009)

Miriam Budiaradjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Edisi Revisi Cetakan kedua, 2010)

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan,* Bandung: Alumni, 2006.

Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* (PT Raja Grafindo; Jakarta, cetakan IV, 2011)

Muhammad Yaumi, *Pendidikan Karakter: Landasan, Pilar dan Implementasi*, (Prenadamedia Group; Jakarta, 2014)

M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan,* (Bandung: Alumni, 1977

Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Buku Ke IV Jilid I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi; Edisi Revisi, Juli 2010)

Nicholas S. Timasheff, *TheSociology of Law*, (American Journal of Sociology, 1937)

Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaan, Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacara Sosial Politik Kontemporer,* Jakarta: Paramadina, 1999.

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasatkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan II, 1986)

Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah (Seri ke-I Perbandingan Hukum Administrasi)*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 1986)

Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law in Soceity in Transition Toward Responsive Law,* (Octagon Book, 1978)

Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994)

Rene Stourm, *The Budget,* (Paris, 1917)

Rhienald Kasali, *Disruption*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan V, 2017)

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2002)

Ronald Dworkin, *Freedom's Law The Moral Reading of The Constitution,* (Cambridge: Harvard University Press, 1996)

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat,* (Bandung: Penerbit Angkasa, cetakan keempat, 1980)

Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung, Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan*, (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012)

Shimon Shetreet dan Jules Deschenes, *Judicial Independence: the Contemporary Debate*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1998)

Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945: Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945,* Bandung: Alumni, 2006.

Suparman Marzuki, *Pengawasan Hakim Untuk Peradilan Yang Fair*, dalam *Membumikan Tekad Menuju Peradilan Bersih*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2011)

Taufiqurrohman Syahuri, *Penguatan Fungsi dan Tugas Konstitusional Komisi Yudisial*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia)

Theodore J. Lowi dan Benjamin Ginsberg, *American Government*, (London: W.W. Norton & Company, Inc, 1990)

Wim Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, (Jakarta: LeIP dan The Asia Foundation-USAID, 2002)

Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Jurnal

Bambang Widjojanto, *Reformasi Konstitusi: Perspektif Kekuasan Kehakiman,* Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 7 No. 1, Maret, (Jakarta: Direktorat Kenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, 2010)

A. Ahsin Thohari, *Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 7 No. 1, Maret, (Jakarta: Direktorat Kenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, 2010), hlm. 63.

Richard S. Katz dan Peter Mair, "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Journal Perspectives on Politics,* Vol. 7, No. 4 (Desember 2009).

Makalah

Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif,* Makalah, 1999

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan pada "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yangdiselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

M. Busyro Muqoddas, "Dinamika Kelembagaan KY, Sebuah Pembelajaran", Makalah Seminar on Comparative Models of Judicial Commissions, (Jakarta, 2010).

Koran

Burhanudin Muhtadi, *Perombakan Kabinet dan Rekonsolidasi Politik,*Opini Kompas. 28 Juli 2016

Saldi Isra, "Ketika DPR Terbelah", Opini Media Indonesia, 3 November 2014

Tesis/Disertasi

M. Busjro Muqoddas, *Kasus Komando Jihad Ditinjau Dari Perspektif Independensi dan Transparansi Kekuasaan Kehakiman*, Disertasi, (Yogyakarta: Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indoensia, 2010)

R Ferdian Andi R, *Politik Hukum Media Sosial dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ; Studi Kasus Rencana Perubahan UU No 30 Tahun 2002 tentang KPK,* (Jakarta: Program Pascasarjana S-2 Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2014)

Peraturan Perundang-undangan

- UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- UU No 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah
- Putusan MK No. 73/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Perpres No 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No 12 Tahun 2011
- Peraturan OJK No 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Tekhnologi
- UU No 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang
- Peraturan Presiden No 74 Tahun 2017 tentang Peta Jalan Sistem Perdagangan Nasional Berbasis Elektronik (*e-Commerce*)
- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 23 Tahun 2017 tentang Hari Sekolah
- Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU tentang KPK
- Putusan MK No 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU Pemerintahan Daerah
- Putusan MK No 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Putusan MK No 79/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Internet

- www.hamdanzoelva.id
- www.unescap.org
- www.puskapkum.org
- www.mahkamahkonstitusi.go.id
- www.kbbi.web.id
- www.detik.com
- www.nu.or.id

Sumber Tulisan

BAB I QUO VADIS REFORMASI LEGISLASI

1. Menanti Agenda Reformasi Legislasi, Koran Jakarta, 6 Desember 2016
2. Sengkarut Legislasi Eksekutif, Koran Jakarta, 30 November 2018
3. Menyusun Regulasi Bervisi Disruptif, Bisnis Indonesia, 2 Februari 2018
4. Mewaspadai Pembuatan UU Secara Kilat, Pikiran Rakyat, 27 April 2016
5. Ide Penataan Regulasi Para Capres, www.puskapkum.org, 16 Februari 2019
6. Disrupsi Legislasi. Koran Sindo ,14 Februari 2019
7. Buruk Muka Regulasi Lima Hari Sekolah, www.nu.or.id, 25 Agustus 2017
8. Konstitusionalitas Perubahan APBNP 2016, Bisnis Indonesia, 26 September 2016
9. Mengatur Transportasi Online, tidak diterbitkan.

BAB II PETA JALAN REFORMASI PARLEMEN

1. Akom dan Konsolidasi Kelembagaan DPR, Suara Karya, 12 Januari 2016
2. Kuasa Menguasai DPR, Detik.Com, 28 Februari 2018
3. Urgensi Inovasi DPD RI
4. Menakar Urgensi Revisi UU MD3, Harian Nasional, Edisi 21-22 Januari 2017
5. Irasionalitas Penambahan Kursi Pimpinan MPR, www.puskapkum.org, 28 April 2018
6. Mengoptimalkan Hak Budget Parlemen, Jawa Pos, 28 Agustus 2016
7. Ujian Supremasi Etik Kasus Setya Novanto, Jawa Pos, 27 November 2015
8. Isu Seputar Anggaran, Koran Jakarta, 1 Maret 2019

BAB III POLITIK PEMBERANTASAN KORUPSI

1. Membentuk Sistem Antikorupsi, Koran Jakarta, 28 Juli 2016
2. Memutus Rantai Legislasi Rente, Suara Karya, 19 April 2016
3. Politik Hukum Revisi UU KPK, tidak diterbitkan
4. Daulat Media Sosial dan Revisi UU KPK, Koran Jakarta, 19 Februari 2016
5. Menguji Sistem Hukum Pilkada Tangkal Korupsi, Majalah Bawaslu, Edisi Maret-April 2017
6. Mengawal Kepala Daerah Baru Terbebas Korupsi, Koran Jakarta, 17 Juli 2018
7. Menakar Efektivitas KPK Jakarta, Koran Jakarta, 6 Januari 2018
8. Visi Pemberantasan Korupsi Para Capres, Sindo, 17 Januari 2019

BAB IV DINAMIKA OTONOMI DAERAH

1. Meluruskan Otonomi Daerah, Koran Jakarta, 11 Agustus 2017
2. Melanggengkan Kepala Daerah dan Wakilnya,www.puskapkum.org, 17 April 2018
3. Mengakhiri Korupsi Kepala Daerah, tidak diterbitkan
4. Korupsi DPRD, Buruk Muka Pemerintahan Daerah, tidak diterbitkan
5. Reformulasi Pengawasan Pemda, tidak diterbitkan
6. Saeni dan Polemik Perda Razia Warung, Koran Jakarta, 18 Juni 2016
7. MoU Pengawasan Dana Desa, Koran Jakarta, 2 November 2017
8. Efektivitas Penyelenggaraan Pemda Berbasis Elektronik di Era 4.0, tidak dIterbitkan

BAB V REFORMASI PARTAI POLITIK DAN PEMILU

1. Pemilu dan Peradaban Kita, Detik.com, 15 Januari 2019
2. Mengatur Relawan Politik, Republika, 29 Maret 2016
3. Pembatasan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, www.puskapkum.org, 6 April 2018
4. Mengatur Jabatan Ketua Umum Partai Politik, Suara Karya, 17 Jumi 2016
5. Memformat Ulang Kedudukan Mahkamah Partai, Koran Jakarta, 8 April 2016
6. Sengkarut Pencalegan Eks Koruptor, www.puskapkum.org,30 November 2018
7. Agama dan Kontestasi Pemilihan Presiden, Sindo, 1 Februari 2019
8. Mengukuhkan Demokrasi Bermartabat, tidak diterbitkan

BAB VI REFORMASI LEMBAGA PERADILAN

1. Dilema Komisi Yudisial, tidak diterbitkan
2. Hakim Konstitusi Negarawan, INILAHKORAN, 5 Maret 2014
3. Reformasi Rekrutmen Hakim MK, Koran Jakarta, 30 Januari 2017

BAB VII SUPREMASI HUKUM DAN HAM

1. Membangun Sistem yang Berintegritas, Juara III Lomba Karya Tulis Ilmiah, DPP PPP, 2018
2. Revisi UU Terorisme dan Jaminan HAM, Republika, 22 Januari 2018
3. Konstitusionalitas Pembatasan Remisi, Asimilasi dan Pembebasan Bersyarat, www.puskapkum.org, 7 September 2017
4. Jilbab, Konstitusi dan HAM, Republika, 6 Desember 2013
5. Purifikasi Industri Teknologi Finansial, Kontan, 26 Januari 2019
6. Persekusi Wajah Buruk Adab Hukum, tidak diterbitkan
7. Mengkritisi Biaya *Top Up* Uang Elektronik, tidak diterbitkan
8. Pemberantasan Terorisme Berprespektif HAM, tidak diterbitkan
9. Quo Vadis KLHS dalam Proyek Strategis Nasional, tidak diterbitkan

Profil Penulis

Afifi: Alumnus Magister Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) ini aktivitas sehari-hari sebagai staf peneiliti di Komisi Yudisial RI. Ia juga menjadi dosen tidak tetap di Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul Jakarta. Selain itu, alumnus FH Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogayakarta ini juga aktif sebagai peneliti dan Presidium di Asosiasi Sarjana Hukum Tata Negara (ASHTN) Indonesia.

Heru Siswanto: Alumnus Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro (Undip) selain sebagai notaris juga mengajar di sejumlah perguruan tinggi di Jakarta seperti di Universitas Muhammadiyah Tangerang (UMT), Universitas Katolik Indonesia (UKI) Atmajaya serta menjadi dosen tetap di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Kajian hukum agraria dan hukum perbankan diminati oleh alumnus Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ) ini. Heru juga aktif sebagai peneliti di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Indra L Nainggolan: Alumnus magister FH Universitas Diponegoro ini sehari-hari sebagai dosen di FH Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Ia juga menjadi tutor online di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka. Selain itu, Indra juga menjadi staf ahli di Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD)

DPD RI. Aktif menulis di berbagai media cetak nasional dan kerap diminta komentar terkait isu hukum kontemporer. Persoalan Hukum Administrasi Negara (HAN), Hukum Tata Negara (HTN) dan Otonomi Daerah menjadi fokus kajiannya. Kini ia dipercaya sebagai Dirketur Riset Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Mei Susanto: Dosen Hukum Tata Negara (HTN) di Fakultas Hukum (FH) Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung. Alumnus magister Hukum Kenegaraan di FH Universitas Indonesia (UI) ini produktif menulis isu-isu hukum kenegaraan dan konstitusi di media nasional serta di sejumlah jurnal terakreditasi. Mei juga kerap diminta komentar seputar isu aktual persoalan hukum kenegaraan. Aktif sebagai peneliti di Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Ia juga tercatat sebagai presidium sekaligus pendiri Asosiasi Sarjana Hukum Tata Negara (ASHTN) Indonesia.

Ndaru Satrio: Mahasiswa program doktoral Universitas Brawijaya ini pernah mengajar di sejumlah perguruan tinggi swasta di Jakarta seperti Universitas 17 Agustus (Untag) dan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Ia juga tercatat sebagai Tutor Online di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka. Kajian hukum pidana menjadi fokus kajian pria alumnus magister hukum Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed) Purwokerto ini. Saat ini, Ndaru aktif sebagai peneliti di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Nina Zainab: Perempuan asal Jombang, Jawa Timur ini merupakan alumnus Magister Hukum di FH Universitas Indonesia (UI). Sehari-sehari selain menjadi praktisi hukum sebagai pengacara, Nina juga mengajar sebagai dosen tetap di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya dan Politkenik Kelapa Sawit di Bekasi, Jawa Barat. Alumnus FH Universitas Negeri Jember (Unej) ini malang melintang menangani berbagai perkara baik litigasi maupun non litigasi bidang perdata, pidana, TUN maupun di MK. Saat ini ia dipercaya sebagai Direktur

Advokasi Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Panti Rahayu: Alumnus Pascasarjana Universitas Indonesia (UI) ini telah menggeluti dunia profesional hukum sejak tahun 1987 baik sebagai dosen, peneliti, konsultan hukum, termasuk bergelut di bidang hukum di perusahaan profesional. Sejak 2000 hingga saat ini ia mengajar di sejumlah perguruan tinggi seperti di STIE Kalbe, Universita Mercubuana, Universitas Atmajaya, Politeknik Kelapa Sawit serta menjadi dosen tetap di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Ia menjadi salah satu peneliti senior di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Rahmat Saputra: Alumnus sekolah pascasarjana Universitas Kristen Indonesia (UKI) ini sehari-harinya sebagai praktisi di bidang hukum. Pria berdarah Aceh ini juga aktif sebagai pengajar di Fakultas Hukum di sejumlah kampus di Jakarta seperti menjadi Tutor Online di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka. Sejak tahun 2016 ia tercatat sebagai dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Pendapatnya kerap dikutip media nasional mengenai isu otonomi daerah serta persoalan hukum kontemporer. Saat ini, Rahmat tercatat sebagai peneliti senior di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Rama Dhianty: Alumnus magister hukum Universitas Indonesia (UI) ini berkecimupung di dunia hukum secara profesional. Selama 13 tahun lamanya, sejak tahun 2000 Rama menjadi lawyer di kantor hukum Amanah YPK PT PLN. Selepas itu, ia menjadi *partner* di Kantor Hukum Karsa Mandiri, Jakarta. Alumnus FH Universitas Padjajaran Bandung, Jawa Barat ini memiliki keahlian di bidang hukum seperti *legal opinion, legal advice, legal drafting, legal review,* termasuk *legal audit*. Rama mengajar di sejumlah perguruan tinggi di Jakarta seperti di Universitas Katolik Indonesia (UKI) Atmajaya Jakarta serta dosen di FH Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Saat ini Rama juga tercatat sebagai peneliti senior di Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

R Ferdian Andi R: Alumnus Magister Hukum Universitas Indonesia (UI) ini sejak tahun 2013 mulai mendedikasikan dirinya di jalur pendidikan sebagai dosen. Selain itu, ia juga aktif sebagai jurnalis sejak 2006 hingga saat ini. Saat ini tercatat sebagai Tutor Online di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka serta Dosen di FH Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Ia kerap menulis isu kontemporer di bidang hukum di media cetak nasional. Alumnus Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta ini juga tercatat sebagai pendiri sekaligus presidium Asosiasi Sarjana Hukum Tata Negara (ASHTN) Indonesia. Sejak tahun 2018 ia dipercaya sebagai Direktur Eksekutif Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Ridho Oktofan: Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya ini merupakan aktivis mahasiswa, Ia aktif di Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta. Selain itu, ia aktif di organ ekstra kampus Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Ridho memiliki minat menulis isu seputar hukum. Ia kerap menulis opini dan resensi di media cetak dan elektronik seperti Koran Sindo serta situs Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum).

Widya Sari Putri: Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya ini aktif sebagai Badan Pengurus Harian (BPH) di Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Selain itu, Widya juga aktif di Paduan Suara Mahasiswa Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (PSM Bharagita). Ia juga memiliki minat menulis baik artikel dan resensi seputar persoalan hukum. Tahun 2018 menjadi juara ketiga tingkat nasional Lomba Karya Tulis Ilmiah (LKTI) yang diselenggarakan oleh DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

LPBHNU

LEMBAGA PENYULUHAN & BANTUAN HUKUM
NAHDLOTUL 'ULAMA

PMII

PERGERAKAN MAHASISWA
ISLAM INDONESIA

PUSKAPKUM

PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN HUKUM

Buku ini berisi rekaman tulisan yang menganalisis politik hukum di masa Presiden Jokowi. Rentangan materi sangat bervariasi, mulai dari legislasi, kelembagaan DPR, korupsi, otonomi, parpol dan pemilu serta hukum yang bertujuan melindungi kemanusiaan. Cakupan yang luas akan memungkinkan pembaca memahami apakah kebijakan-kebijakan hukum era Jokowi ini dilakukan dalam rangka membentuk sistem sehingga bersifat komprehensif ataukah merupakan kebijakan yang bersifat parsial. Oleh karena itu, buku ini penting dibaca baik oleh teoretisi maupun praktisi, tidak terkecuali mahasiswa (baik S1 maupun yang sedang melakukan studi lanjutan). Lebih fundamental, artikel-artikel pada buku ini akan memperlihatkan sejauh mana kebijakan-kebijakan hukum tersebut sejalan dengan asas-asas serta nilai-nilai UUD 1945 sebagai suatu konstitusi yang demokratis. ***– Prof. Susi Dwi Harjanti, S.H., LL.M, Ph.D. [Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (Unpad)] –***

Kita harus memahami *rule of Law* bukan hanya kalimat undang-undang, tetapi juga proses politik yang ada di latar belakangannya. Buku ini beruntung bagi kita semua untuk memahami bahwa era Jokowi periode tahun 2014-2019 adalah sudah di jalan menuju ke Negara yang dibawa *rule of law.* Semoga Indonesia makin jadi *state which law would be enforced more effectively.* ***– Tetsu Konishi, Ph.D [Associate Professor Osaka University of Economics and Law, Japan] –***

Buku ini luar biasa, berisi letupan pemikiran hukum dan kebijakan publik oleh para akademisi muda dan mahasiswa. Muatannya autentik, analisanya tajam dan mampu memprediksikan peristiwa hukum secara presisi. Buku ini merupakan ungkapan kegelisahan khas anak muda yang senantiasa berpikir, bergerak dan menawarkan sebuah perubahan. Layak dibaca oleh generasi millenial yang dinamis dan inovatif. ***– Uchok Sky Khadafy [Direktur Eksekutif Center for Budget Analysis (CBA)] –***

PUSKAPKUM
PUSAT KAJIAN KEBIJAKAN PUBLIK DAN HUKUM

PUSKAPKUM merupakan lembaga penerbitan di bawah Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hukum (Puskapkum) yang fokus menerbitkan buku, jurnal, buku ajar perguruan tinggi serta otobiografi sosok yang memiliki perhatian kuat di bidang kebijakan publik dan hukum. Puskapkum memiliki kepedulian untuk mengkampanyekan tradisi literasi baca dan tulis khususnya bagi generasi muda dan masyarakat luas. Puskapkum membuka diri untuk bekerjasama dengan berbagai pihak untuk mewujudkan cita-cita tersebut.

ISBN 978-623-90425-0-9

9 786239 042509